Deutscher Bundestag **Drucksache 19/11560**

19. Wahlperiode 05.07.2019

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Eisenbahnen 2017/2018

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben der Bundesagentur für Elektrizität, Gas. Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 3. Juli 2019 gemäß § 71 des Eisenbahnregulierungsgesetzes.

Seite

Seite

Seite

Seite

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

seit dem 2. September 2016 ist durch die Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU in das deutsche Recht das Eisenbahnregulierungsgesetz in Kraft getreten. Die Bundesnetzagentur hat dadurch weitere Aufgaben im Eisenbahnsektor erhalten.

Im Berichtszeitraum 2017 und 2018 hat die Bundesnetzagentur durch ihre Entscheidungen und Aktivitäten erreicht, für verlässliche regulatorische Rahmenbedingungen zu sorgen. Die Behörde hat in vielen Verfahren Befreiungen von Eisenbahnen auf Grund der eisenbahnrechtlichen Vorschriften vorgenommen. Die Bundesnetzagentur hat erstmalig im Jahr 2018 einen Marktdialog zum Thema Entflechtung und eine Marktkonsultation der Vertreter der Nutzer von Dienstleistungen im Bereich des Schienenpersonenverkehrs durchgeführt.

Im Bereich des Zugangs zu Schienenwegen prüfte die Bundesnetzagentur unter anderem Schienennetz-Nutzungsbedingungen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen und leitete auf Grund der Streckensperrung in Rastatt ein Ermittlungsverfahren ein. Darüber hinaus war sie in das Verfahren der Trassenzuweisung eines Wettbewerbers für die Netzfahrplanperiode 2019/2020 eingebunden. Weitere Themenschwerpunkte der Behörde waren die Überlastungsverfahren der linken Rheinstrecke und des Bahnknotens in Köln.

Die Bundesnetzagentur hat die Nutzungsbedingungen großer Betreiber von Serviceeinrichtung geprüft. Des Weiteren war die Bundesnetzagentur auch in die Prüfung von Zugangsentscheidungen/Nutzungskonflikten in Serviceeinrichtungen eingebunden.

Der Fokus der Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor lag im Berichtszeitraum vor allem bei der Festlegung des Ausgangsniveaus und der Obergrenze der Gesamtkosten der DB Netz AG. Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum mit Betreibern der Schienenwege vereinfachte Genehmigungsverfahren durchgeführt. Die Bundesnetzagentur erreichten im Berichtszeitraum wieder Beschwerden zu Entgeltgenehmigungen von bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern.

Im Berichtszeitraum 2017 und 2018 konnten allerdings nicht alle Probleme auf außergerichtlichem Wege geklärt werden. So wurden unter anderem Verfahren zu Fragestellungen der Regulierungspflicht zu trimodalen Terminals und zum Stationsportal der DB Station&Service AG entschieden.

Als Grundlage ihrer Regulierungstätigkeit führt die Bundesnetzagentur jährlich eine Markterhebung bei den Eisenbahnen und Zugangsberechtigten durch. Die Auswertung der Daten des Berichtsjahres 2017 zeigen, dass der Umsatz einen neuen Höchstwert von rund 20,7 Mrd. Euro erreicht hat. In allen Verkehrsdiensten konnten auch Steigerungen der Verkehrsleistung beobachtet werden. Vor allem im Schienengüterverkehr gelang es den Wettbewerbern, ihren Anteil weiter zu steigern. Dieser beträgt jetzt nunmehr 47 Prozent. Werden die verschiedenen Verkehrsdienste betrachtet, ist der Wettbewerb noch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Im Schienenpersonenfernverkehr gibt es nach wie vor eine Dominanz des Marktführers. Allerdings haben weitere Unternehmen angekündigt, in diesem Segment Verkehre aufnehmen zu wollen.

Abschließend möchte ich auch die internationale Zusammenarbeit erwähnen, die zu einer Konstante im Bereich der Eisenbahnregulierung geworden ist. Tätigkeitsschwerpunkt der Arbeitsgruppe der unabhängigen Eisenbahnregulierer in Europa (IRG-Rail) waren im Jahr 2017 die Bedürfnisse der Fahrgäste und Frachtkunden, die Förderung des Wettbewerbs sowie die Verbesserung der Effizienz und Leistung im internationalen Eisenbahnverkehr. Zudem wurden in den Jahren 2017 und 2018 von den Arbeitsgruppen der IRG-Rail zahlreiche Positionspapiere und Berichte erarbeitet.

Jochen Homann
Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität,
Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

I Marktentwicklung

In den Jahren 2016 und 2017 war in allen Verkehrsdiensten eine Umsatzsteigerung zu verzeichnen. Der Gesamtumsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt erreichte im Jahr 2017 einen neuen Höchstwert von 20,7 Mrd. Euro. Im selben Vergleichszeitraum gab es auch Steigerungen bei der Verkehrsleistung und beim Verkehrsaufkommen in allen Verkehrsdiensten.

Der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr stieg im Jahr 2017 auf 47 Prozent an. Im Schienenpersonenfernverkehr liegt der Wettbewerberanteil weiterhin bei weniger als einem Prozent.

Die Entgelte zur Nutzung der Infrastruktur sind in den letzten Jahren weiter stetig gestiegen.

A Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

1. Gesamtwirtschaftliches Marktumfeld

Die positive Entwicklung der deutschen Wirtschaft seit der Krise im Jahr 2009 setzte sich im Jahr 2017 fort. Das reale Bruttoinlandsprodukt Deutschlands ist im Jahr 2017 im Vergleich zum Jahr 2016 um 2,2 Prozent gewachsen. Nachdem dieser Zuwachs in den Jahren von 2014 auf 2015 um 0,5 Prozent sank, befindet er sich seitdem auf einem konstanten Niveau.

In den 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU-28) zeigte sich in der Vergangenheit eine etwas andere Entwicklung, als in Deutschland. In den Jahren 2014 und 2015 erhöhte sich das Wirtschaftswachstum wieder, sank allerdings im Jahr 2016 leicht ab. Im Jahr 2017 wurde ein Wirtschaftswachstum von 2,4 Prozent erreicht.

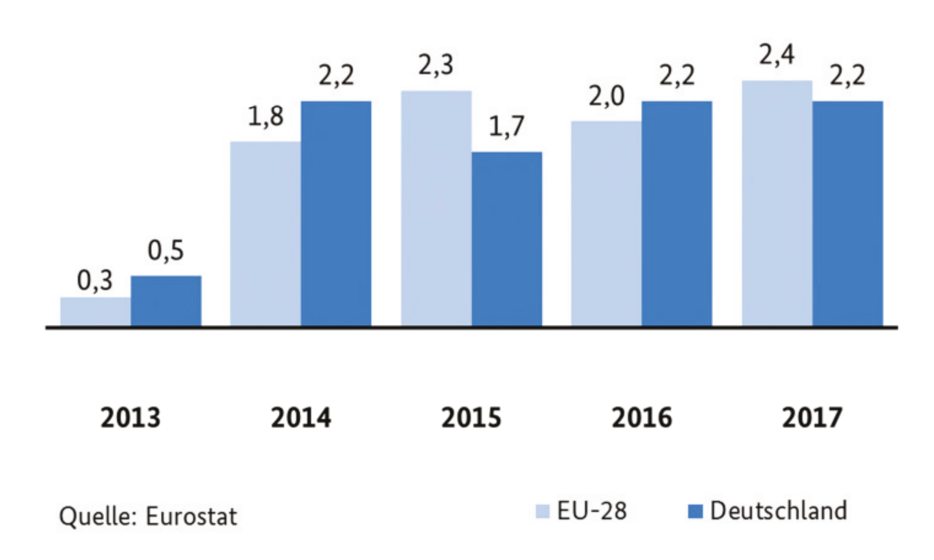


Abbildung 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsproduktes

2. Entwicklung des Modal Split

Der Anteil des Schienengüterverkehrs am Modal Split ist unter Verwendung der Eisenbahnverkehrsleistungen aus den Markterhebungen der Bundesnetzagentur bis zum Jahr 2016 leicht gestiegen. Von 2016 bis 2017 war allerdings kein weiterer Zugang zu verzeichnen. Der Anteil des Straßengüterverkehrs am Modal Split nahm in den letzten Jahren leicht zu, der Anteil der Binnenschifffahrt war rückläufig.

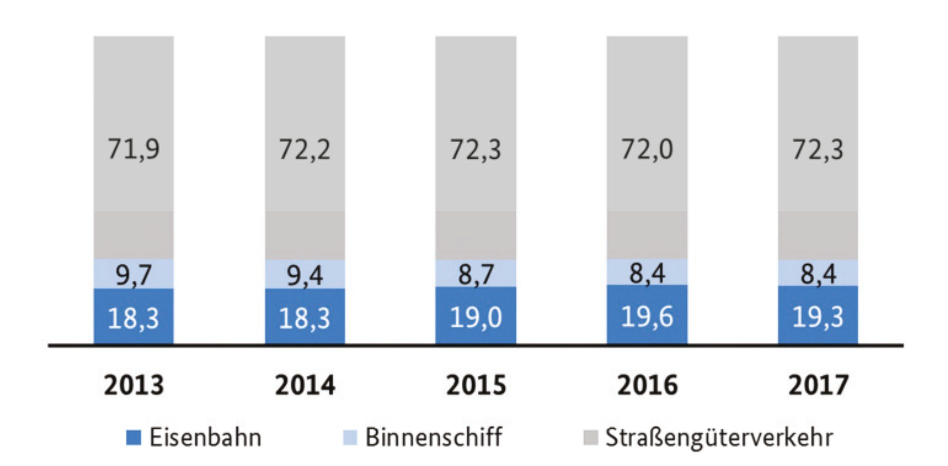


Abbildung 2: Entwicklung des Modal Split im Güterverkehr

Im Personenverkehr sind die Marktanteile der einzelnen Verkehrsträger am Modal Split weitgehend konstant geblieben.

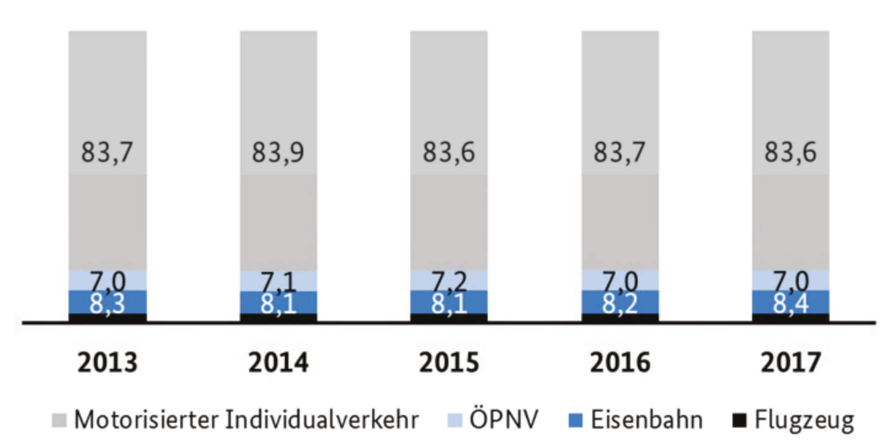


Abbildung 3: Entwicklung des Modal Split im Personenverkehr

3. Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt

Der Gesamtumsatz im Eisenbahnmarkt stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an. In Summe erzielten die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) einen Umsatz von 20,7 Mrd. Euro. Dies bedeutet zugleich einen neuen Höchststand. Der Umsatz stieg im Schienengüterverkehr von 5,6 auf 5,7 Mrd. Euro. Im Schienenpersonennahverkehr konnte der Umsatz von 10,6 auf 10,8 Mrd. Euro weiter gesteigert werden. Auch im Schienenpersonenfernverkehr gab es eine Umsatzsteigerung von 4,0 auf 4,2 Mrd. Euro.

Im Zeitraum von 2013 bis 2017 wuchs der Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt jährlich um etwas mehr als zwei Prozent. Aufgeteilt nach Verkehrsdiensten ergibt sich ein Umsatzwachstum für den Schienengüterverkehr von über vier Prozent, für den Schienenpersonenfernverkehr von etwas mehr als einem Prozent und für den Schienenpersonennahverkehr von über zwei Prozent.

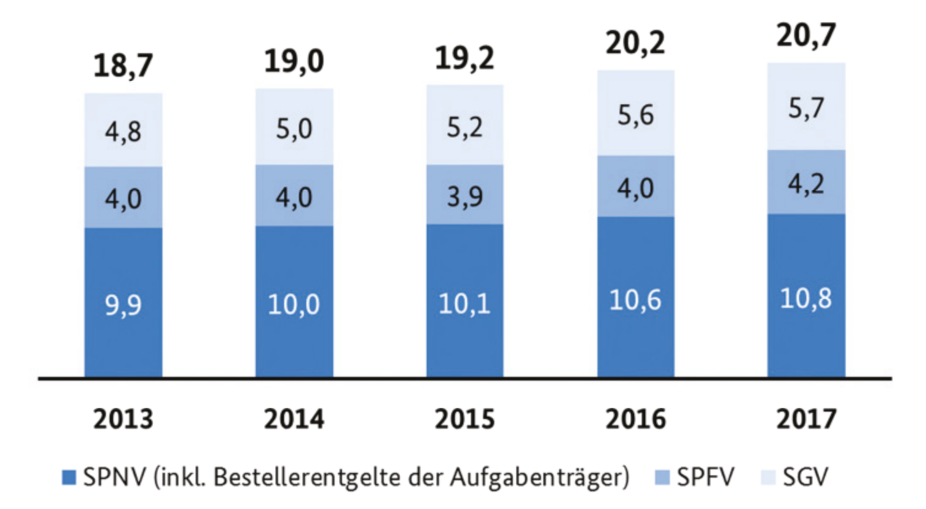


Abbildung 4: Umsatzentwicklung im Eisenbahnmarkt nach Verkehrsdiensten

Die wesentlichen Einnahmen der im Schienenpersonennahverkehr tätigen EVU stammen aus Markterlösen und öffentlichen Zuschüssen. Die öffentlichen Zuschüsse werden aus den Regionalisierungsmitteln des Bundes über die Aufgabenträger an die mit der Verkehrsdurchführung beauftragten EVU gezahlt. Die Zuschüsse bilden den größeren Anteil der Einnahmen. Ihr Anteil ist in den letzten Jahren leicht zurückgegangen: Von 57 Prozent im Jahr 2013 auf etwa 55 Prozent im Jahr 2017. Aus Markterlösen, das heißt hauptsächlich aus dem Verkauf von Fahrkarten, werden etwa 45 Prozent der Einnahmen erzielt.

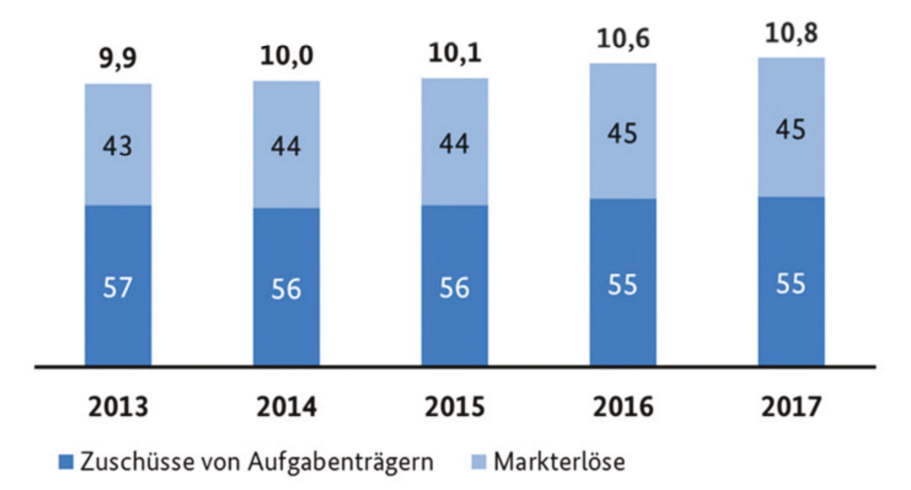


Abbildung 5: Anteil der Zuschüsse der Aufgabenträger am Umsatz des SPNV

4. Entwicklung der Verkehrsleistung

Gegenüber dem Verkehrsaufkommen (Frachtmenge bzw. Fahrgastzahl) berücksichtigt die Verkehrsleistung zusätzlich deren mittlere Transport- bzw. Reiseweite. Im Schienenpersonennahverkehr erhöhte sich die Verkehrsleistung in den Jahren 2013 bis 2017 um drei Mrd. Personenkilometer (Pkm) und liegt nun bei 57 Mrd. Pkm. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der Fahrgäste von 2,53 Mrd. auf 2,75 Mrd. Fahrgäste an. Dies bedeutet eine Zunahme von etwas mehr als zwei Prozent.

Im Schienenpersonenfernverkehr sank die Verkehrsleistung zunächst, stieg aber seit dem Jahr 2015 wieder an. Die Verkehrsleistung erreichte im Jahr 2017 einen neuen Höchststand von 41 Mrd. Pkm. Seit dem Jahr 2015 ist ein sprunghafter Anstieg der Fahrgastzahl zu verzeichnen. Im Jahr 2017 wurden im Schienenpersonenfernverkehr 144 Mio. Fahrgäste befördert.

Im Schienengüterverkehr war in den Jahren 2013 bis 2017 ein stetiges Wachstum der Verkehrsleistung zu verzeichnen. Die Verkehrsleistung stieg von 113 Mrd. auf 129 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) an. Dies entspricht einem Anstieg von etwas mehr als drei Prozent pro Jahr. Das Verkehrsaufkommen im Schienengüterverkehr stieg jährlich durchschnittlich um etwa zwei Prozent von 380 Mio. auf 411 Mio. Tonnen an.

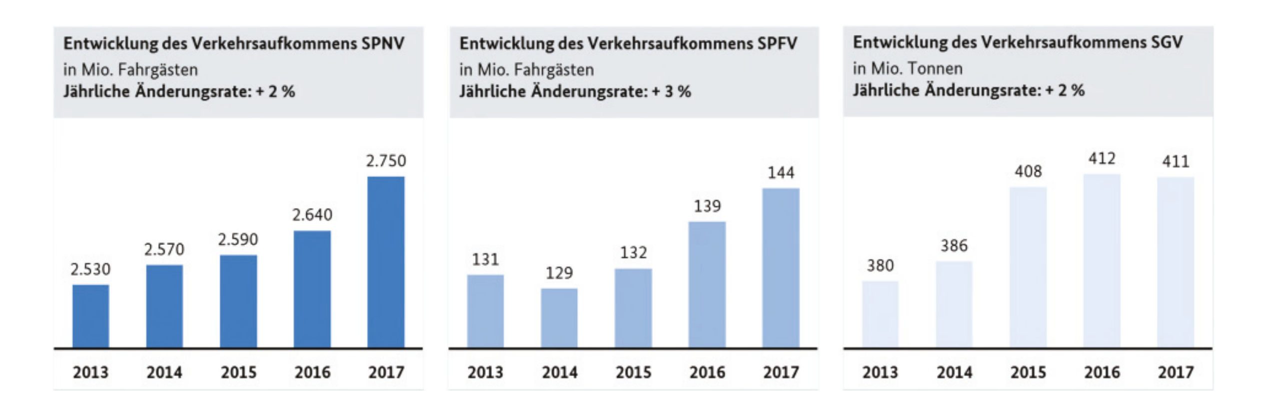


Abbildung 6: Entwicklung des Verkehrsaufkommens nach Verkehrsdiensten

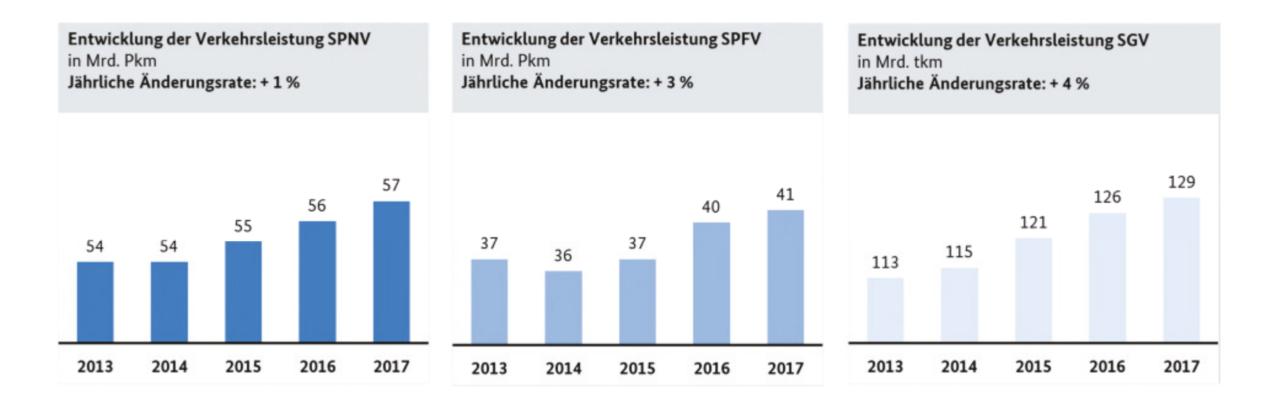


Abbildung 7: Entwicklung der Verkehrsleistung nach Verkehrsdiensten

5. Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

Im Eisenbahnmarkt waren im Jahr 2017 insgesamt etwa 153.000 Vollzeitstellen besetzt. Die Anzahl der Vollzeitäquivalente im Eisenbahnmarkt hat sich in den letzten Jahren bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen und bei den Triebfahrzeugführern der Eisenbahnverkehrsunternehmen erhöht. Von den Beschäftigten im Eisenbahnsektor waren im Jahr 2017 etwa 53 Prozent der Beschäftigten im Bereich der EVU und etwas mehr als 47 Prozent bei den EIU tätig.

Die Eisenbahnunternehmen befinden sich in einer Phase des Personalaufbaus. Hinzu kommen verstärkte Abgänge auf Grund der Altersstruktur. Beide Faktoren führen unverkennbar zu einem Mangel an Fachkräften. Die Eisenbahnunternehmen müssen dem Fachkräftemangel durch eigene Ausbildungsmaßnahmen entgegenwirken.

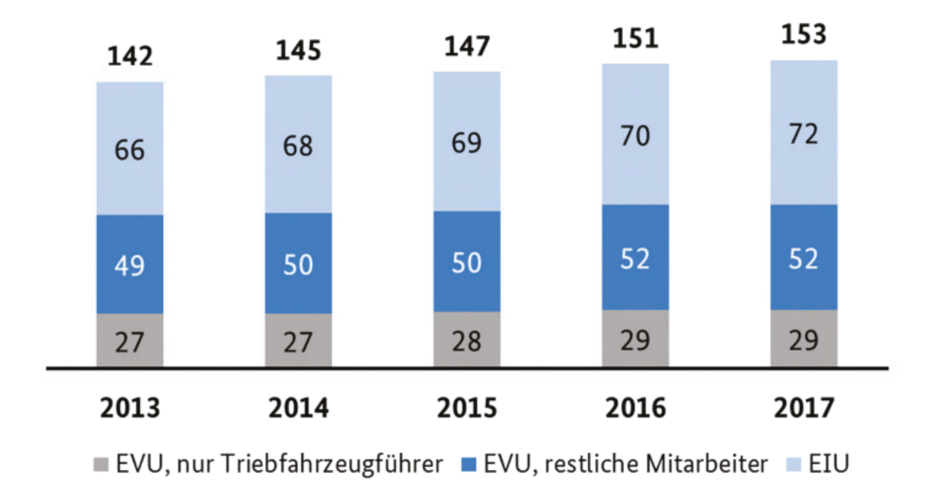


Abbildung 8: Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt

B Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnmarkt

1. Allgemeine Wettbewerbsentwicklung

Insgesamt verfügten laut Eisenbahn-Bundesamt (EBA) mit Stand vom November 2018 insgesamt 448 Eisenbahnverkehrsunternehmen über eine Genehmigung zur Erbringung von öffentlichen Eisenbahnverkehrsleistungen. Davon haben im Berichtsjahr 2017 über 300 Eisenbahnverkehrsunternehmen aktiv am Eisenbahnverkehr in Deutschland teilgenommen.

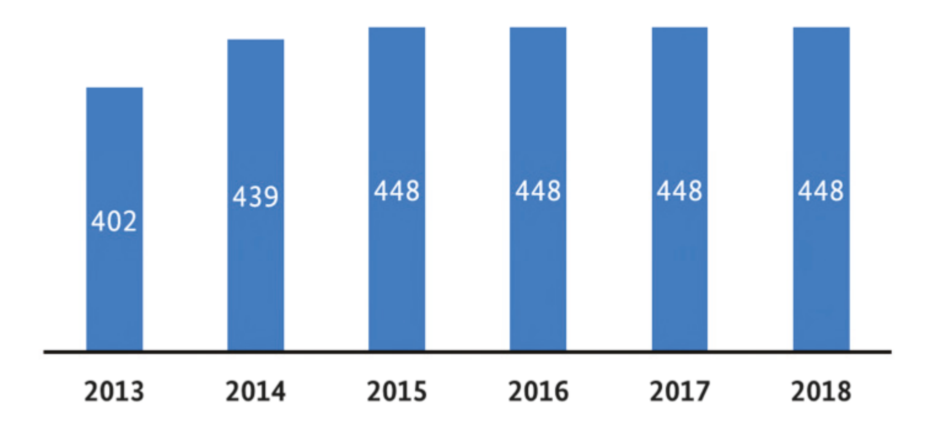


Abbildung 9: Entwicklung der Anzahl der zugelassenen öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen

In den letzten Jahren ist der Anteil der Wettbewerber zur Deutschen Bahn AG an den Verkehrsleistungen zwar langsam, aber stetig gestiegen. Allerdings bietet sich bei den verschiedenen Verkehrsdiensten (Schienengüterverkehr, Schienenpersonenfernverkehr, Schienenpersonennahverkehr) ein unterschiedliches Bild.

Der Wettbewerb im Schienengüterverkehr stieg im Zeitraum der Jahre 2013 bis 2017 weiter an. Die Wettbewerber hielten im Jahr 2017 einen Anteil von 47 Prozent der Verkehrsleistung. Noch etwa 53 Prozent der gesamten Verkehrsleistung im Schienengüterverkehrsmarkt wurden von den Unternehmen der Deutschen Bahn AG (insbesondere DB Cargo AG) erbracht.

Der Anteil des Wettbewerbs im Schienenpersonenfernverkehr liegt in den letzten Jahren stetig unter einem Prozent. Mit Ausnahme einiger weniger Verbindungen, die unter anderem von Thalys oder dem Hamburg-Köln-Express (HKX) angeboten wurden, wurde der Großteil der Verkehrsleistung auch im Jahr 2017 mit einem Anteil von mehr als 99 Prozent erneut durch die Unternehmen der DB AG erbracht. Vor allem hohe

erforderliche Investitionen in geeignete Fahrzeuge und die Sicherheit beim Zugang zur Infrastruktur bilden nach wie vor eine Markteintrittsbarriere für die Unternehmen.

Im Schienenpersonennahverkehr lag der Wettbewerberanteil in den Jahren 2016 und 2017 bei 26 Prozent, nachdem er in den Vorjahren stetig gestiegen war. Die Steigerung der Anteile der Wettbewerber war auf Ausschreibungsgewinne und die erhöhte Fahrgastnachfrage zurückzuführen. In den nächsten Jahren rechnet die Bundesnetzagentur mit einer weiteren Zunahme des Wettbewerberanteils, da einige Verkehrsverträge der DB Unternehmen auf die Wettbewerber übergehen werden.

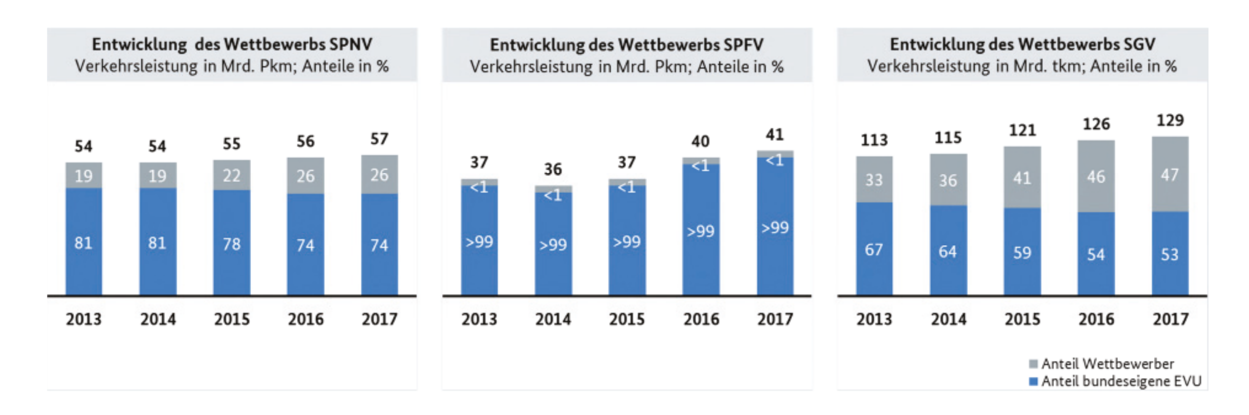


Abbildung 10: Entwicklung des Wettbewerbs nach Verkehrsdiensten

Die Leistungen für den Schienenpersonennahverkehr werden von den Aufgabenträgern bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellt. Verkehrsverträge werden zum größten Teil wettbewerblich vergeben. Unter bestimmten Bedingungen, vor allem im Rahmen von Übergangsverträgen oder Verträgen mit einer kurzen Laufzeit, erfolgt meistens eine nicht wettbewerbliche Vergabe. In den Jahren von 2014 auf 2015 erfolgte ein starker Anstieg des Abschlusses von Verkehrsverträgen von 18 auf 45 abgeschlossene Verkehrsverträge. In den Jahren 2016 und 2017 war ein leichter Rückgang bei den Vertragsabschlüssen zu verzeichnen. Für das Jahr 2018 ist wieder eine Steigerung der Vertragsabschlüsse von 34 auf 41 Verkehrsverträgen zu erwarten.

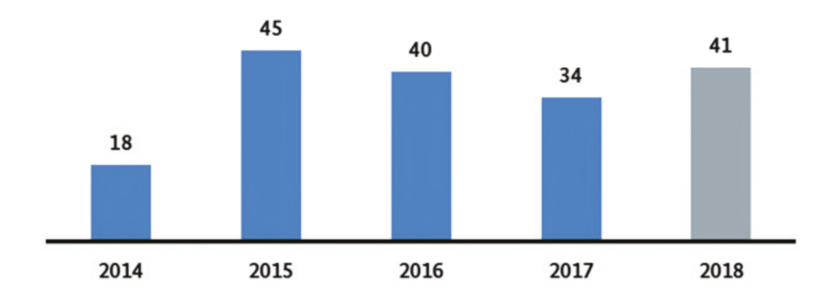


Abbildung 11: Abgeschlossene Verkehrsverträge und voraussichtlicher Abschluss von Verkehrsverträgen

Im Jahr 2017 wurden von den Aufgabenträgern 34 Verkehrsverträge abgeschlossen. Hiervon wurden 20 Verträge wettbewerblich und 14 Verträge nicht wettbewerblich vergeben. Im Jahr 2016 wurden 31 Verträge wettbewerblich und neun Verträge nicht wettbewerblich vergeben.

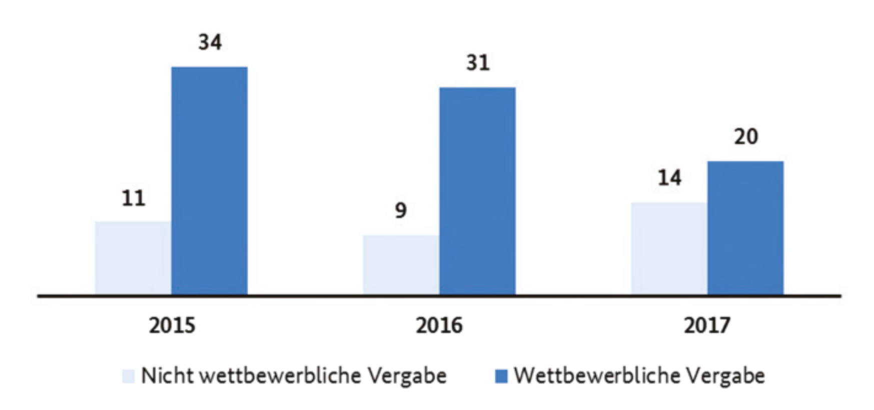


Abbildung 12: Nicht wettbewerbliche und wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsverträgen

Von den im Jahr 2017 im SPNV erbrachten Zugkilometer sind etwa 75 Prozent in wettbewerblichen und 25 Prozent in nicht wettbewerblichen Verfahren vergeben worden. Im Jahr 2014 wurden von den erbrachten Trassenkilometern noch etwa 44 Prozent nicht wettbewerblich vergeben.

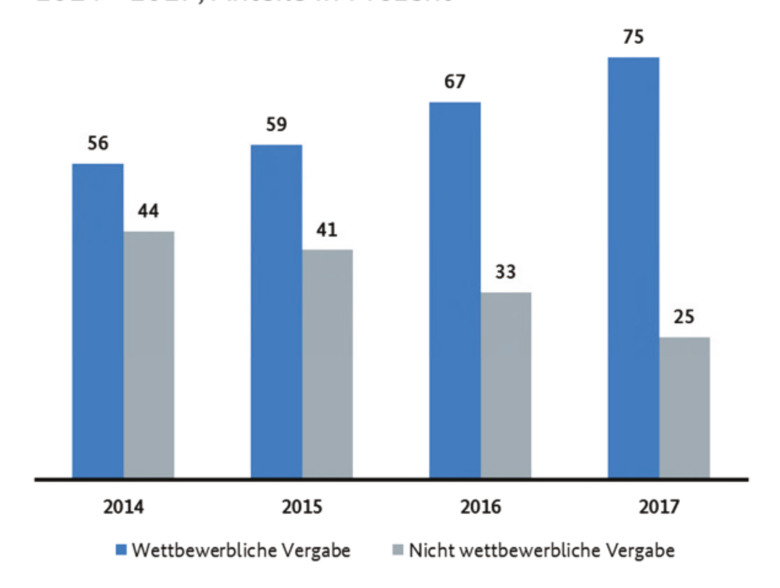


Abbildung 13: Anteile der Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr

Im Jahr 2017 wurden im Schienenpersonennahverkehr von den Aufgabenträgern sieben Prozentpunkte mehr Betriebsleistung bei den nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellt als im Jahr 2013.

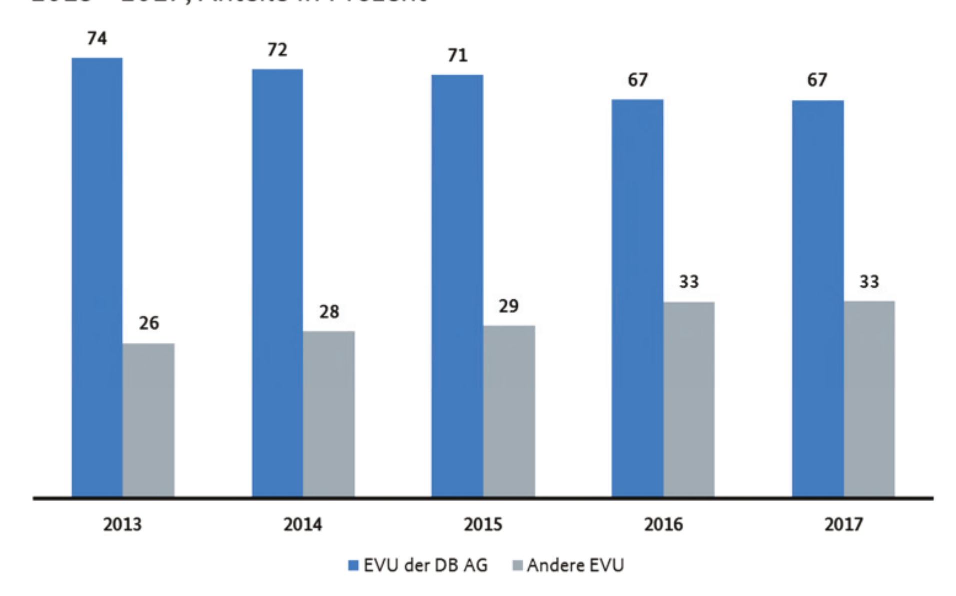


Abbildung 14: Entwicklung der Marktanteile bei der bestellten Betriebsleistung im SPNV

C Entwicklungen im Eisenbahninfrastrukturmarkt

1. Marktumfeld der Betreiber der Schienenwege

Für alle Betreiber von öffentlicher Eisenbahninfrastruktur besteht die gesetzliche Verpflichtung, Zugangsberechtigten Zugang zu ihrer Infrastruktur zu gewähren. Derzeit sind bei der Bundesnetzagentur rund 140 zugangsverpflichtete Betreiber der Schienenwege erfasst. Nahezu alle Betreiber der Schienenwege betreiben zusätzlich auch Serviceeinrichtungen wie Güterterminals oder Abstellgleise.

Der Markt verfügt im Bereich der Schienenwege über eine weitgehend monopolistische Struktur. In der Regel ist der Zugangsberechtigte für das Erreichen eines Fahrtziels auf die Gewährung des Zugangs durch einen bestimmten Betreiber der Schienenwege angewiesen. Die im Konzern der Deutschen Bahn AG organisierten Betreiber der Schienenwege decken sowohl im Hinblick auf die erlösten Trassenentgelte als auch auf die erbrachte Betriebsleistung einen Marktanteil von mehr als 97 Prozent ab. Sie betreiben jedoch – gemessen an der Länge – nur 85 Prozent des deutschen Streckennetzes. Die Verkehrsdichte auf den nicht-bundeseigenen Schienenwegen liegt damit im Durchschnitt deutlich niedriger. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass auf vielen dieser Infrastrukturen kein öffentlich bestellter SPNV durchgeführt wird.

In den Jahren 2016 und 2017 wurden jeweils 1.098 bzw. 1.104 Mio. Trassenkilometer zurückgelegt. Dies entspricht einer Steigerung von rund zwei Prozent gegenüber dem Jahr 2015. Seit 2004 werden jährlich über eine Mrd. Trassenkilometer auf dem öffentlichen Eisenbahnnetz erbracht. Das deutsche Schienennetz weist damit eine sehr hohe Betriebsdichte auf. Verkehrsausweitungen werden auf vielen Strecken durch infrastrukturell bedingte Kapazitätsgrenzen und Baumaßnahmen eingeschränkt oder sind durch dauerhafte Überlastungen nicht möglich.



2013 – 2017; in Mio. Trassenkilometern

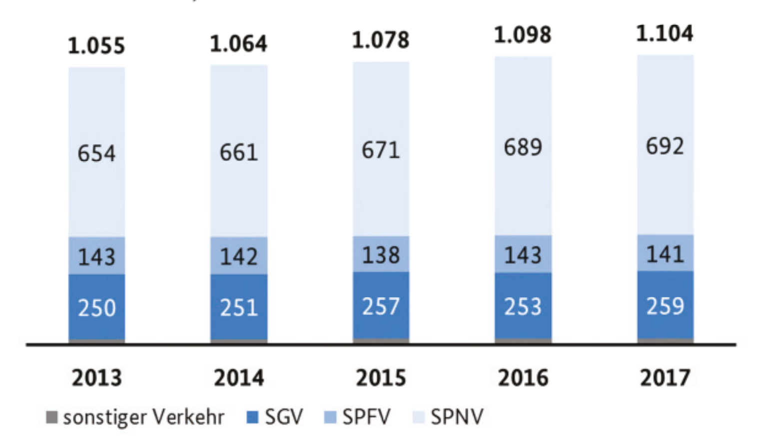


Abbildung 15: Entwicklung der Betriebsleistung nach Verkehrsdiensten

Der überwiegende Teil des Verkehrs auf den Eisenbahninfrastrukturen wird von EVU durchgeführt, die mit dem Betreiber der jeweiligen Infrastruktur (EIU) gesellschaftsrechtlich verbunden sind. Drittverkehre, bei denen EVU auf fremden Schienenwegen fahren, bildeten in 2017 knapp 31 Prozent der insgesamt erbrachten Zugkilometer. In 2016 lag deren Anteil noch bei 30 Prozent. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der Drittverkehre dagegen nur rund 19 Prozent der gesamten Betriebsleistung.

Im Rahmen der jährlich durchgeführten Markterhebung Eisenbahnen der Bundesnetzagentur steht den EVU die Möglichkeit offen, marktrelevante Aspekte aus Sicht ihres Unternehmens mit Noten zwischen „sehr gut" (1) und „ungenügend" (5) zu bewerten. Der Fokus liegt hierbei auf zugangs- und entgeltrechtlichen und somit regulierungsrelevanten Themen.

In den Erhebungen der Jahre 2017 und 2018 nutzten jeweils mehr als 320 EVU diese Möglichkeit und gaben insgesamt knapp 7.000 einzelne Einschätzungen ab. Am kritischsten wird im Bereich der Schienenwege weiterhin der Ausbau- und Erhaltungszustand des Schienennetzes beurteilt. Rund ein Drittel der teilnehmenden Unternehmen vergaben hier die Note „schlecht (4)" oder „ungenügend (5)". Auch die Baumaßnahmenplanung der EIU erhält von Seiten der EVU eine deutlich unterdurchschnittliche Bewertung.

Auch wenn in den meisten Bereichen seit Beginn der Regulierung der Eisenbahnmärkte durch die Bundesnetzagentur eine teils signifikante Verbesserung der Bewertungen festgestellt werden kann, zeigen sich im Verlauf der letzten Jahre in einigen Themenbereichen weniger positive Entwicklungen. Dies verdeutlicht, dass die Anstrengungen zur Wahrung des erreichten Stands und zur weiteren Verbesserung des Infrastrukturzugangs nicht nur weiterhin notwendig bleiben, sondern intensiviert werden müssen.

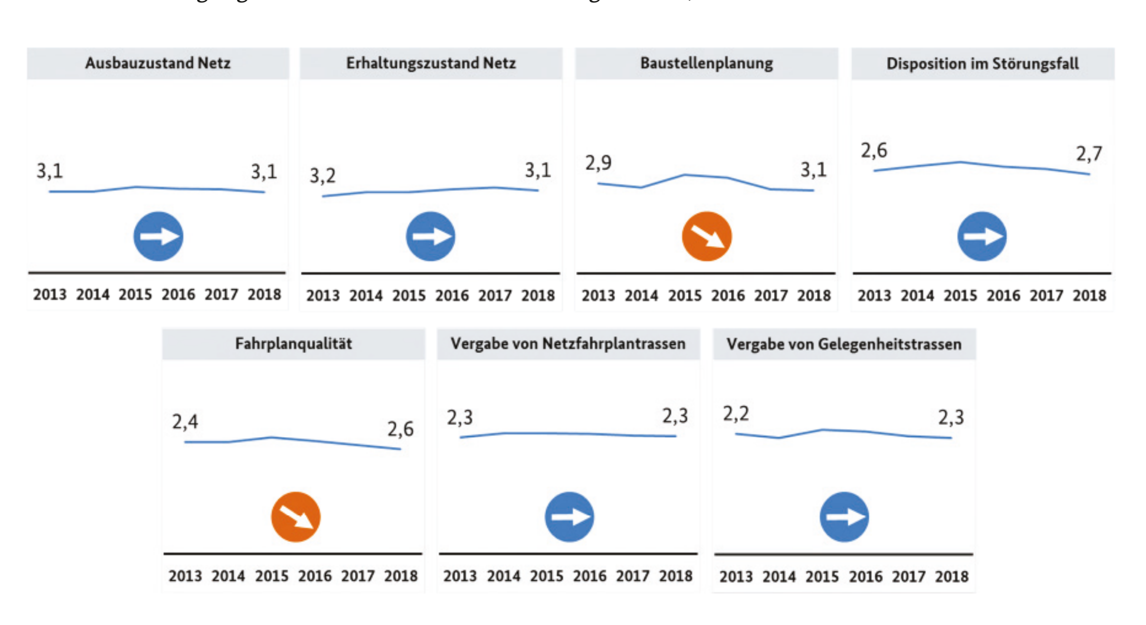


Abbildung 16: Bewertung des Themenbereichs Zugang zu Schienenwegen

2. Marktumfeld der Betreiber von Serviceeinrichtungen

Unter dem Oberbegriff der Serviceeinrichtungen sind gemäß des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG; Anlage 2) sowohl Personenbahnhöfe, Güterterminals, Rangierbahnhöfe und Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungs- und andere technische Einrichtungen, Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme sowie Hilfseinrichtungen wie Zuführungsgleise zusammengefasst.

Die von der Bundesnetzagentur jährlich durchgeführte Markterhebung Eisenbahnen berücksichtigt knapp 600 Betreiber öffentlich zugänglicher Serviceeinrichtungen. Da weiterhin kein zentrales öffentliches Register existiert, welches die in Deutschland betriebenen Eisenbahninfrastrukturen erfasst und nachhält, kann trotz der hohen Anzahl der behördlich bekannten Marktteilnehmer ein vollständiger Marktüberblick nicht gewährleistet werden. Die Anzahl der bei der Bundesnetzagentur erfassten, regulierungsrelevanten EIU ist somit wesentlich von der Marktdurchdringung der jährlich von der Bundesnetzagentur durchgeführten Markterhebung abhängig.

Trotz der großen Anzahl der Betreiber von Serviceeinrichtungen sind Marktkonzentration und Wettbewerbssituationen sehr differenziert zu betrachten. Je nach regionalem Umfeld und Art der nachgefragten Leistungen sind die Auswahlmöglichkeiten an entsprechenden Infrastrukturunternehmen für EVU häufig sehr eingeschränkt oder mögliche Alternativen sind nicht wirtschaftlich nutzbar.

Auch für den Themenbereich der Serviceeinrichtungen bietet die Bundesnetzagentur in ihrer jährlichen Markterhebung den befragten EVU die Möglichkeit, regulierungsrelevante Aspekte wie den Zugang oder das Entgeltniveau zu den einzelnen Arten der Serviceeinrichtungen zu bewerten. Insgesamt vergaben die EVU für den Zugang zu Serviceeinrichtungen überwiegend gute Bewertungen (Noten 2,1 bis 2,5); nur der Zugang zu Abstellgleisen wird mit einer Note von 2,9 merklich schlechter eingeschätzt. Deutlich unterdurchschnittliche Bewertungen erhielten wie bisher sowohl der Ausbau- als auch der Erhaltungszustand von Personenbahnhöfen (2,8 bzw. 2,9).

Die besten Bewertungen erhielten wie in den Vorjahren Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme (2,1) sowie Schulungseinrichtungen (2,2).

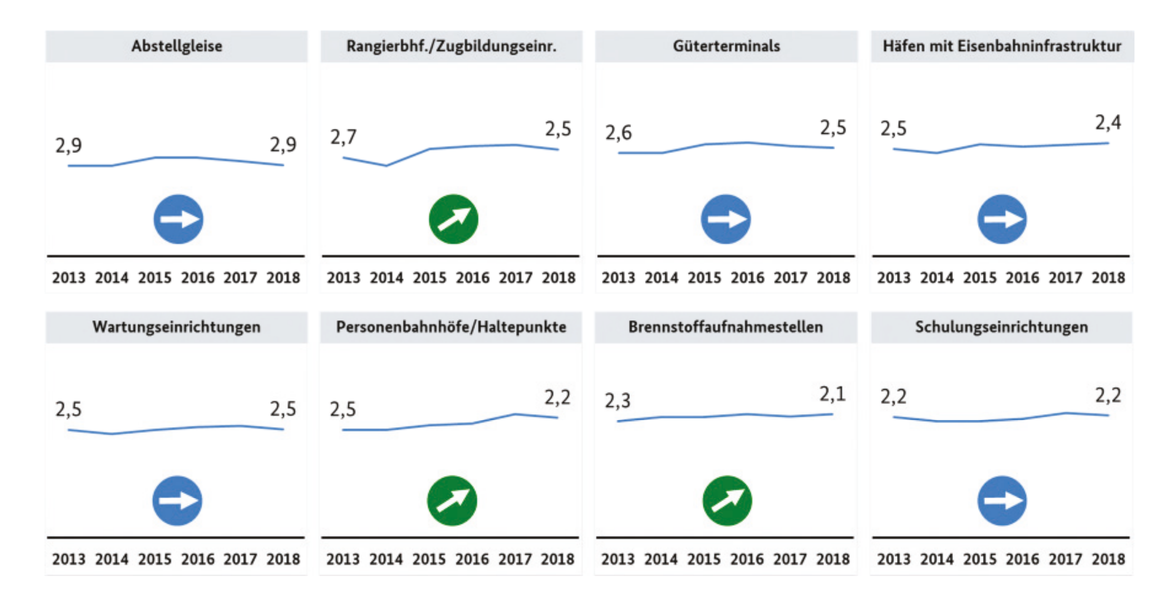


Abbildung 17: Bewertung des Themenbereichs Zugang zu Serviceeinrichtungen

3. Marktumfeld der Betreiber von Werksbahnen

Die zugangsrechtlichen Regelungen von Werksbahnen sind in § 15 ERegG geregelt. Ein Werksbahnbetreiber kann sich vorbehalten, Transporte auf der von ihm betriebenen Eisenbahninfrastruktur oder Teilen davon selbst durchzuführen oder durch ein von ihm beauftragtes Eisenbahnverkehrsunternehmen durchführen zu

lassen. Wenn der Werksbahnbetreiber ein Eisenbahnverkehrsunternehmen beauftragt, seine Verkehre durchführen zu lassen, hat er die an der Eisenbahninfrastruktur liegenden Unternehmen schriftlich oder elektronisch von diesem Vorbehalt zu erreichten. Hierzu hat der Werksbahnbetreiber zu gewährleisten, dass die Verkehrsleistung zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen erbracht wird.

Der Werksbahnbetreiber kann gemäß § 15 Abs. 1 ERegG die Zugangsgewährung nach § 15 Abs. 2 ERegG jeweils zu Beginn einer Netzfahrplanperiode beenden.

Im Jahr 2018 hat die Bundesnetzagentur etwas mehr als 1.000 Betreiber von offenen und geschlossenen Werksbahnen angeschrieben. Hieraus wurden über 1.300 Werksbahnstandorte identifiziert. Für alle diese Standorte wurde eine Gleislänge von etwas mehr als 5.500 km ermittelt. Über 80 Prozent der Betreiber von Werksbahnen verfügen nicht über ein eigenes oder gesellschaftsrechtlich verbundenes Eisenbahnverkehrsunternehmen. Zudem sind über 80 Prozent der Werksbahnbetreiber zugleich auch Eigentümer der Werksbahninfrastruktur. Über 60 Prozent der Unternehmen geben an, dass sie in den Netzfahrplanperioden 2018 und 2019 geschlossen sind.

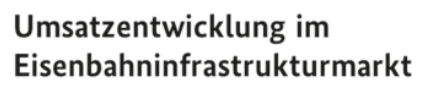
In die nächsten Erhebungen werden weitere Betreiber von Werksbahnen einbezogen werden.

D Infrastrukturnutzungsentgelte und sonstige Preise

1. Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen erheben für die Nutzung von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen von den Zugangsberechtigten Nutzungsentgelte. Diese stellen für die EVU einen wesentlichen Kostenfaktor dar.

Insgesamt wurde im Jahr 2017 ein Umsatz von über 6,4 Mrd. Euro aus Nutzungsentgelten erzielt; in 2016 waren es 6,3 Mrd. Euro. Der Hauptanteil dieser Summe stammt aus Trassenentgelten, die mit 5,1 Mrd. Euro in 2017 etwa 80 Prozent der gesamten Infrastrukturnutzungsentgelte repräsentieren. Der verbleibende Betrag setzt sich aus Entgelten für Zughalte an Personenbahnhöfen und Haltepunkten (Stationsentgelte) mit 0,9 Mrd. Euro sowie aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen, wie z. B. für Güterterminals oder Abstellgleisen (0,4 Mrd. Euro) zusammen.



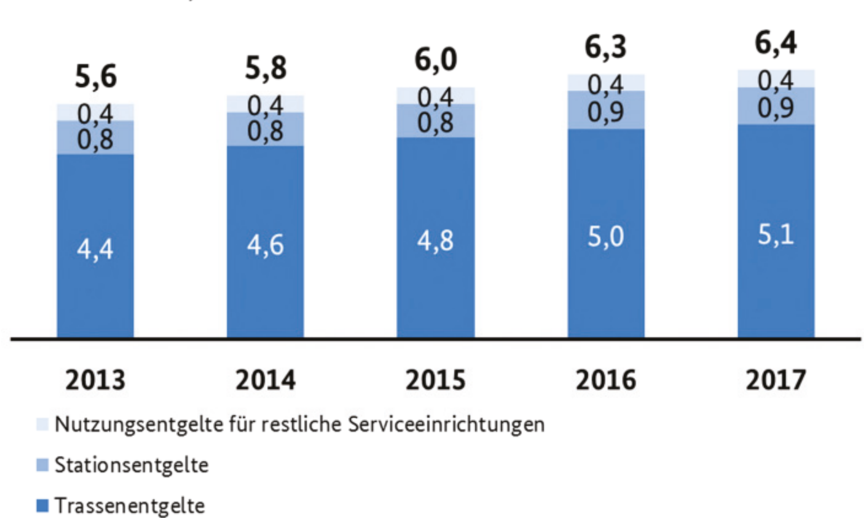


Abbildung 18: Umsatzentwicklung im Eisenbahninfrastrukturmarkt

Mit einem mittleren Anteil von 31 Prozent an den erzielten Umsätzen der EVU sind die Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelte ein bedeutender Kostenfaktor. Der Anteil ist in den letzten Jahren annähernd konstant geblieben, maßgeblich bedingt durch die parallel weiter anwachsenden Umsätze der EVU.

Je nach Verkehrsdienst fällt der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte an den Entgelterlösen der EIU deutlich unterschiedlich aus. Der Schienenpersonennahverkehr trug im Berichtszeitraum mit etwa 67 Prozent

zum Gesamtumsatz aus Trassenentgelten bei, gefolgt vom Schienenpersonenfernverkehr mit knapp 18 Prozent und dem Schienengüterverkehr mit etwas mehr als 15 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr haben sich diese Anteile nur wenig verändert.

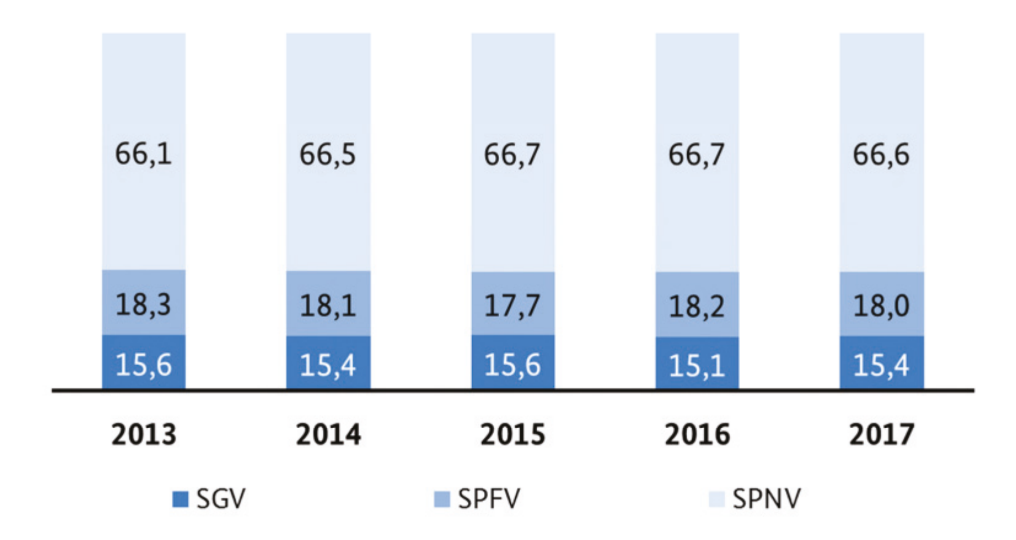


Abbildung 19: Umsatzentwicklung der deutschen Betreiber der Schienenwege nach Verkehrsdiensten

2. Höhe und Entwicklung der Trassenentgelte

Die mittleren Trassenentgelte sind über die vergangenen Jahre nach den Angaben der Betreiber der Schienenwege kontinuierlich angestiegen. Die hier für 2018 verwendeten Werte beruhen auf einer Schätzung der Bundesnetzagentur.

Im Vergleich zu 2013 lag das mittlere Trassenentgelt im Schienenpersonennahverkehr in 2018 um 13 Prozent, im Schienengüterverkehr ebenso um 13 Prozent sowie im Schienenpersonenfernverkehr um 18 Prozent höher. Demgegenüber belief sich die allgemeine Inflation (Verbraucherpreisindex) im gleichen Zeitraum auf lediglich fünf Prozent. Die vom EIU-Inputpreisindex abgebildeten, bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen maßgeblich anfallenden Kosten, haben sich im oben genannten Zeitraum um sieben Prozent erhöht. Der Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte verzeichnete im betrachteten Zeitraum einen Zuwachs von nur einem Prozent. Die Trassenentgelte haben sich somit erheblich stärker verteuert, als die Produkte und Leistungen, welche den dargestellten Vergleichsindizes zugrunde liegen.

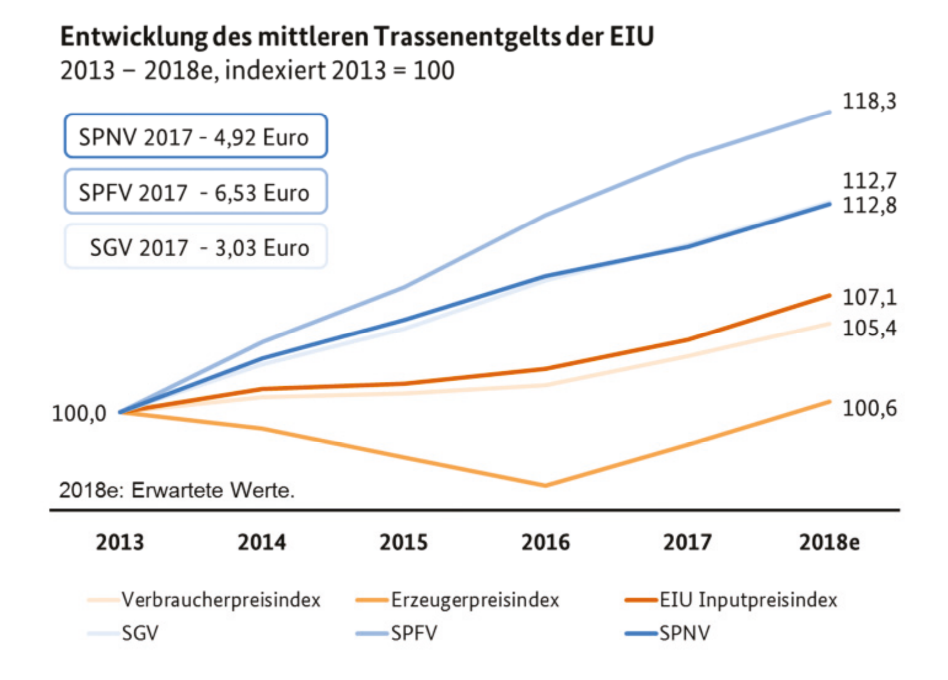


Abbildung 20: Entwicklung des mittleren Trassenentgelts der EIU

3. Höhe und Entwicklung der Stationsentgelte

Die Nutzungsentgelte für Verkehrshalte an Personenbahnhöfen und Haltepunkten der EIU haben in den vergangenen Jahren ebenso wie die Trassenentgelte eine mittlere Steigerung oberhalb der Vergleichsindizes erfahren. Auch hier beruhen die für 2018 verwendeten Werte auf einer Schätzung der Bundesnetzagentur.

Insgesamt ist zwischen den Jahren 2013 und 2018 eine Steigerung um zehn Prozent festzustellen. Das mittlere Entgelt für einen Stationshalt lag in 2017 bei 5,40 Euro.

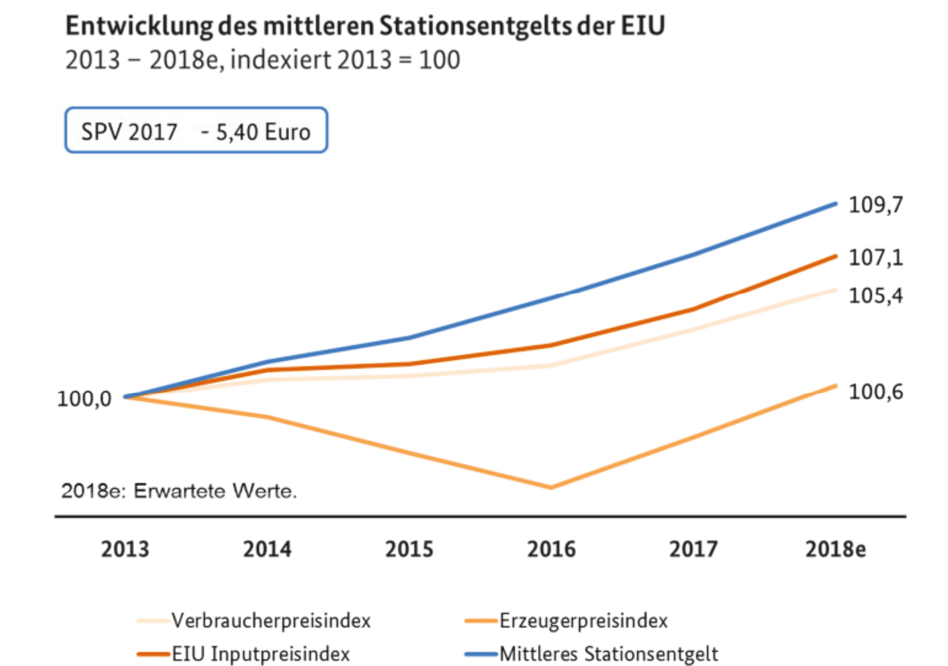


Abbildung 21: Entwicklung des mittleren Stationsentgelts der EIU

4. Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme

Die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur schließt nicht nur den organisatorischen und physischen Zugang, auch Struktur und Höhe der Nutzungsentgelte sind für die Zugangsberechtigten für eine wirtschaftliche Nutzung von hoher Relevanz. Um ihre Handlungsprioritäten im Sinne der Zugangsberechtigten setzen zu können, bietet die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer jährlichen Markterhebung allen EVU die Möglichkeit, neben den reinen Zugangsaspekten, sowohl die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme als auch das Preis-Leistungs-Verhältnis der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu bewerten.

Durchschnittlich wurde die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltsysteme mit 2,4 bewertet und zählt damit innerhalb der Markterhebung Eisenbahnen der Bundesnetzagentur zu den überdurchschnittlich positiv beurteilten Themenbereichen. In der Marktwahrnehmung konnten im Verlauf der letzten Jahre in allen Einzelbereichen teils signifikante Verbesserungen verzeichnet werden. Hierzu haben regulatorische Entscheidungen der Bundesnetzagentur maßgeblich beigetragen.

Die Entgeltsysteme für Rangierbahnhöfe bzw. Zugbildungseinrichtungen sowie für Abstellgleise erhalten aus Sicht der EVU in Bezug auf Aspekte der Diskriminierungsfreiheit im Jahr 2018 die schlechtesten Bewertungen. Sehr positiv hat sich die Bewertung der Diskriminierungsfreiheit des Bahnstromentgeltsystems entwickelt, nach einer Note von 3,0 in 2013 beurteilten die EVU diesen Punkt nun mit der Note 2,3.

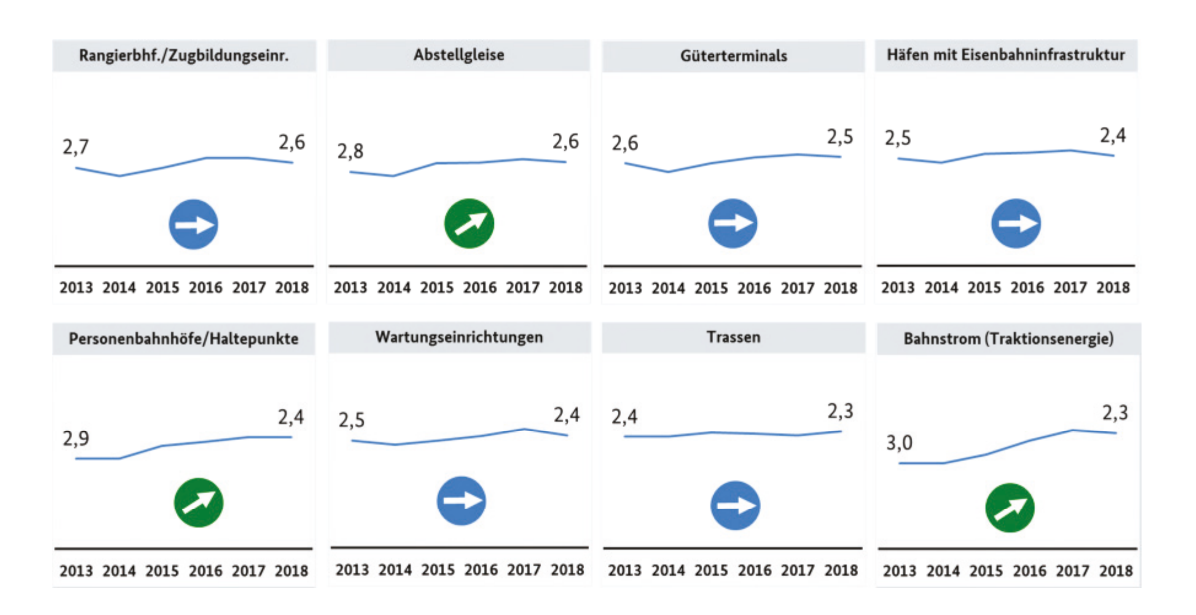


Abbildung 22: Bewertung Diskriminierungsfreiheit Entgeltsysteme

Für das Preis-Leistungsverhältnis der EIU durch die EVU wurde in 2018 für keine Art von Serviceeinrichtung eine gute Note vergeben. Jedoch hat sich die Mehrzahl der Bewertungen im Vergleich zum Vorjahr verbessert. Generell ist der Trend über die vergangenen Jahre insgesamt leicht positiv.

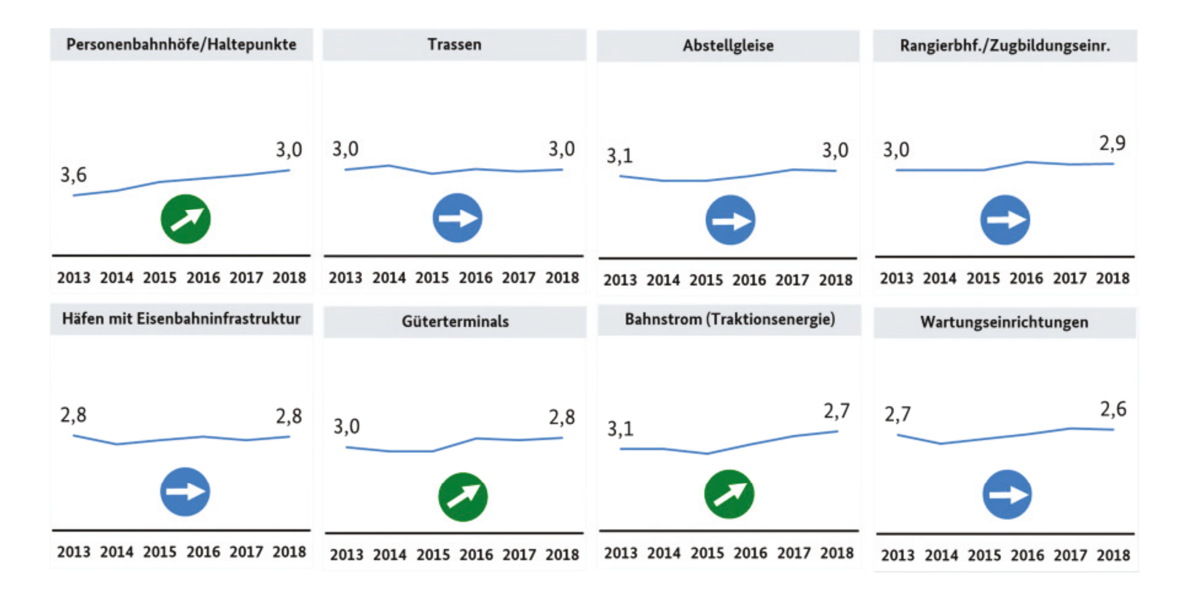


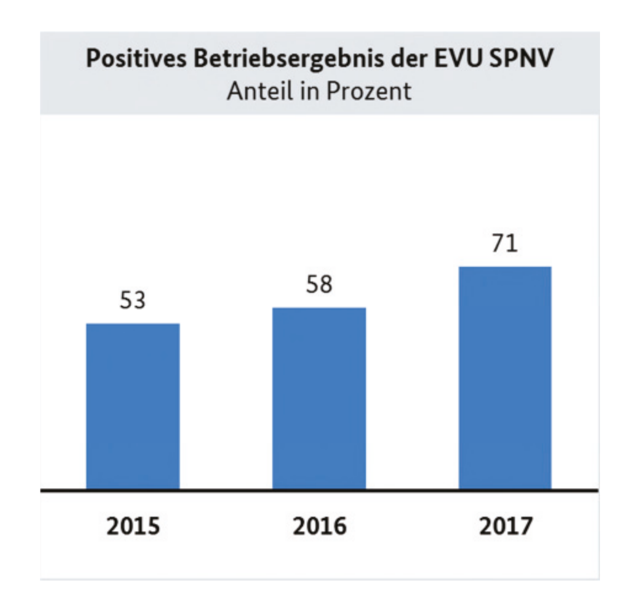
Abbildung 23: Bewertung Preis-Leistungs-Verhältnis der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

5. Kostenentwicklung und Ergebnissituation der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Im Jahr 2017 erwirtschafteten 82 Prozent der EVU ein positives Betriebsergebnis, nach 77 Prozent in 2016 und 69 Prozent in 2015. Der positive Trend hat sich somit weiter fortgesetzt.

Der Anteil der Unternehmen im Schienenpersonennahverkehr, die ein positives Betriebsergebnis erzielt haben, lag mit 71 Prozent im Geschäftsjahr 2017 zwar unterhalb des Gesamtdurchschnitts, hat sich im

Vergleich zu den vorherigen jedoch Jahren deutlich verbessert. Auch im Schienengüterverkehr ist der Anteil der EVU, die ein positives Ergebnis erzielen konnten, weiter angestiegen und lag für das Geschäftsjahr 2017 bei 86 Prozent.



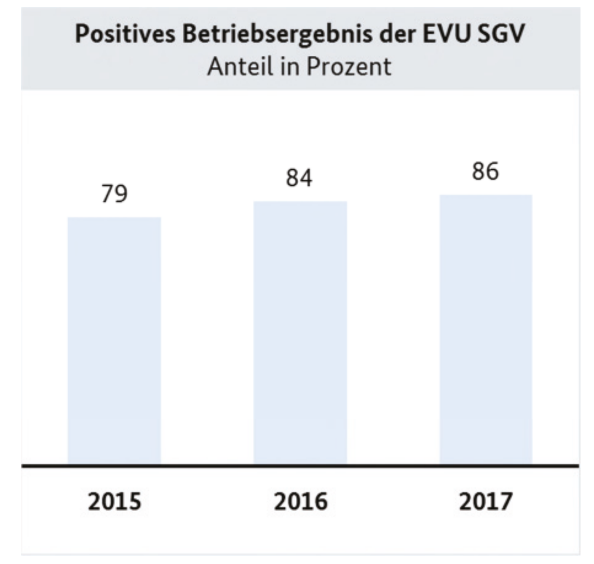


Abbildung 24: Entwicklung der Betriebsergebnisse der EVU im SPNV und SGV

Die unterschiedlichen Gewinnsituationen der EVU in den einzelnen Verkehrsdiensten lassen sich besser einschätzen, wenn die kumulierten Betriebsergebnisse zu spezifischen Leistungsgrößen (Personen- bzw. Tonnenkilometer sowie Zugkilometer) ins Verhältnis gesetzt werden. So ergibt sich ein Gewinn oder Verlust je Leistungseinheit.

In diesem Vergleich zeigt sich, dass die Ergebnissituation im Schienenpersonennahverkehr vergleichsweise stabiler ist. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die Regionalisierungsmittel, die für die EVU im bestellten SPNV eine zuverlässige Erlösquelle darstellen. Im Schienenpersonenfernverkehr konnte der spezifische Gewinn von 2016 auf 2017 mehr als verdoppelt werden.

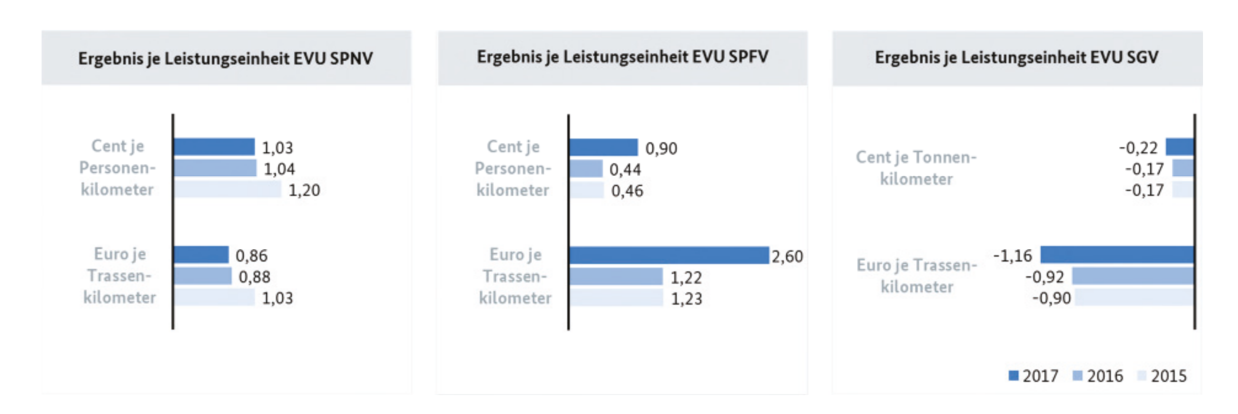


Abbildung 25: Entwicklung der Ergebnisse je Leistungseinheit der EVU nach Verkehrsdiensten

Eine differenziertere Betrachtung der spezifischen Gewinne oder Verluste nach Unternehmensgruppen zeigt jedoch unterschiedliche Ergebnisse. Werden ausschließlich die nicht-bundeseigenen EVU berücksichtigt,

weisen diese für das Jahr 2017 im Schienengüterverkehr gemittelt ein positives Betriebsergebnis in Höhe von 0,38 Euro je Zugkilometer aus und liegen damit deutlich über dem Marktdurchschnitt. Die überregional aktiven, nicht-bundeseigenen EVU bieten im Regelfall jedoch keine Einzelwagenverkehre an, deren Wirtschaftlichkeit durch den hohen Bedarf an Infrastrukturnutzung und die intermodale Konkurrenzsituation besonders erschwert wird.

Differenzen zeigen sich auch für den Schienenpersonennahverkehr. Hier bleiben die nicht-bundeseigenen EVU für das Jahr 2017 mit einem positiven Ergebnis von 0,07 Euro je Trassenkilometer deutlich unterhalb des Marktdurchschnitts.

Die Bundesnetzagentur erhebt - neben den EVU - auch von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen Informationen zu deren wirtschaftlicher Lage.

Seit Beginn der Erhebungen ist es den nicht-bundeseigenen Betreibern der Schienenwege in keinem Jahr gelungen, aus der entgeltpflichtigen Bereitstellung von Trassen in Summe einen Gewinn zu erwirtschaften. Die Betreiber der Schienenwege sind damit auch weiterhin auf öffentliche Zuschüsse angewiesen, um ihre Infrastrukturen betriebsbereit halten zu können.

Unter den nicht-bundeseigenen Betreibern der Schienenwege übersteigen die Aufwendungen für Instandhaltung, Abschreibungen und den Betrieb der Serviceeinrichtungen den Umsatz aus den Infrastrukturnutzungsentgelten nach wie vor deutlich. Zwar sank die Höhe der relativen Deckungslücke ab, betrug jedoch für das Geschäftsjahr 2015 immer noch 32 Prozent.

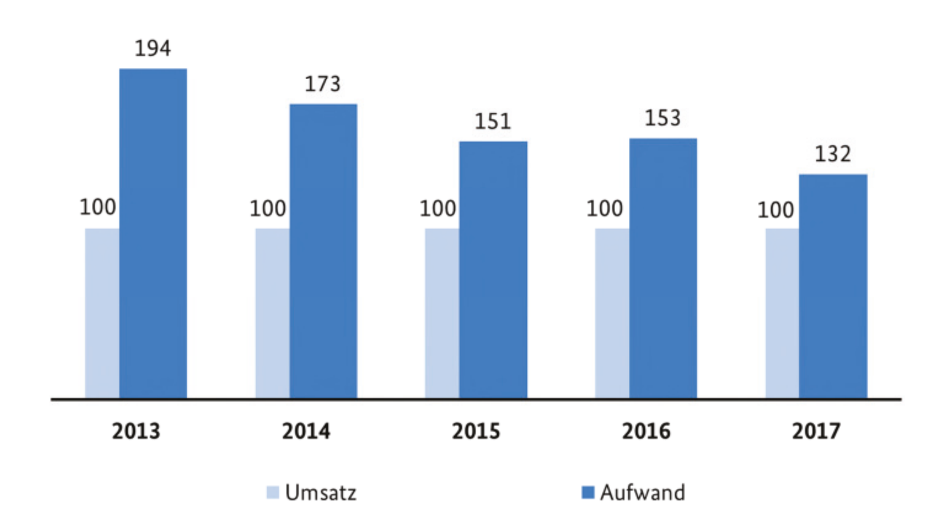


Abbildung 26: Umsatz und Aufwand der Betreiber der Serviceeinrichtungen

Es kann davon ausgegangen werden, dass bei einigen Betreibern der Schienenwege und bei einigen Betreibern von Serviceeinrichtungen keine unmittelbare Gewinnerzielungsabsicht aus dem Betrieb der

Eisenbahninfrastruktur vorliegt. Die Kosten des Eisenbahninfrastrukturunternehmens werden dort aus anderen Quellen gedeckt.

6. Entwicklung der Endkundenpreise

Die Gesamtentwicklung der Eisenbahnmärkte hängt wesentlich an der Preisentwicklung der angebotenen Verkehrsleistungen. Die Entwicklung der Endkundenpreise ist somit ein wichtiger Indikator für die zukünftige Stellung der Eisenbahn im intermodalen Wettbewerb.

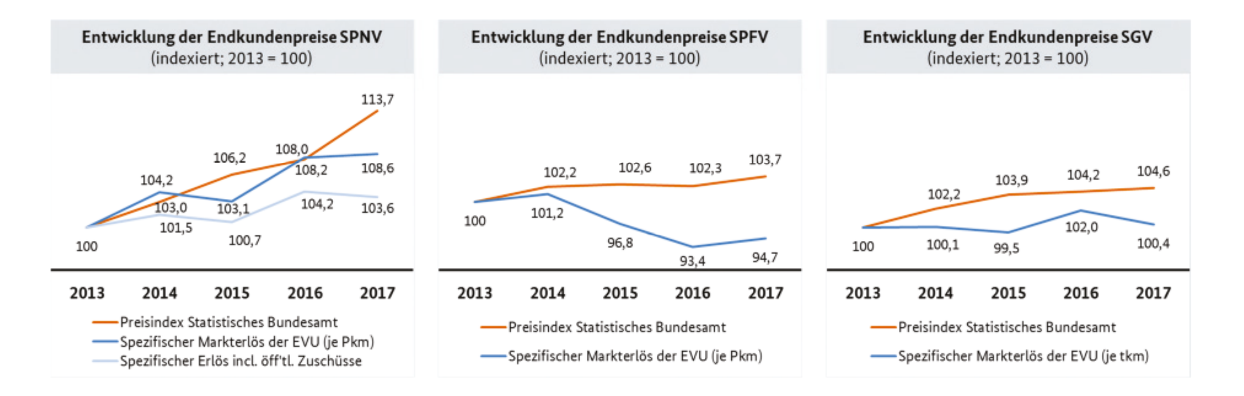


Abbildung 27: Entwicklung der Endkundenpreise nach Verkehrsdiensten

Die dargestellten Preisindizes des Statistischen Bundesamtes geben die Entwicklung der Fahrkartenpreise im Schienenpersonenverkehr bzw. die Listenpreise für vordefinierte Leistungen im Schienengüterverkehr wieder. Veränderungen in der Nachfragestruktur bleiben jedoch unberücksichtigt. Die ebenfalls aufgeführten spezifischen Erlöse zeigen dagegen, was die EVU am Markt je erbrachter Leistungseinheit real erlösen konnten.

Im Schienenpersonennahverkehr stiegen die spezifischen Erlöse der EVU zwischen 2013 und 2017 um neun Prozent. Werden die Zuschüsse für die von den Bundesländern bestellten Leistungen (welche den Großteil des Nahverkehrs ausmachen) mitberücksichtigt, fällt die Steigerung mit nur noch vier Prozent deutlich geringer aus. In diesem Zeitraum ist der Endkundenanteil am spezifischen Markterlös also stärker angestiegen als der Anteil der öffentlichen Subventionierung und hat einen geringeren Subventionsbedarf ermöglicht.

Ein sichtbarer Rückgang der spezifischen Erlöse um fünf Prozent hat dagegen im Schienenpersonenfernverkehr stattgefunden. Dies ist primär auf die zwischenzeitliche Veränderung der intermodalen Wettbewerbsposition gegenüber den Fernbusanbietern zurückzuführen, welche die Marktakteure im SPFV zu Anpassungen in der Angebotsstruktur genutzt haben.

Im Schienengüterverkehr blieb der durchschnittliche Erlös je Tonnenkilometer im Zeitraum von 2013 bis 2017 annähernd konstant. Gemessen an der allgemeinen Teuerungsrate im Vergleichszeitraum in Höhe von fünf Prozent ist der Schienengüterverkehr damit für seine Nutzer inflationsbereinigt günstiger geworden. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hat die in den vergangenen Jahren gesteigerte mittlere Frachtlast je Zug und weitere Verbesserungen im Hinblick auf eine effiziente Betriebsführung.

E Eisenbahnrechtliche Vorschriften

1. Schienennetz-Nutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

Die gesetzlichen Regelungen bestimmen, dass die Eisenbahninfrastrukturen allen Zugangsberechtigten zu gleichen Bedingungen und Konditionen diskriminierungsfrei zur Nutzung offenstehen. Davon ausgenommen sind Eisenbahninfrastrukturen, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr genutzt werden (Werksbahnen). Zudem können Eisenbahninfrastrukturen, die nicht mit anderen Eisenbahninfrastrukturen verknüpft sind, auf Antrag von der Anwendung wesentlicher Vorschriften befreit werden, sofern eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist.

Die Bedingungen und Konditionen für die Nutzung der bereitgestellten Eisenbahninfrastruktur sind für die Schienenwege in Form von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB), bzw. für Serviceeinrichtungen in Form von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) zu veröffentlichen. Im Fall von Ersterstellung oder Änderungen sind diese der Bundesnetzagentur vor Inkrafttreten zur Prüfung vorzulegen. Die Bundesnetzagentur hat die Marktteilnehmer in den letzten Jahren verstärkt darauf hingewiesen, SNB und NBS zu erstellen und sie bei deren rechtskonformer Erarbeitung unterstützt.

Die Anzahl derjenigen EIU, die über rechtsgültige Nutzungsbedingungen verfügen, hat sich seit dem Jahr 2014 kontinuierlich erhöht. Im Jahr 2018 verfügten 92 Prozent der Betreiber von Schienenwegen und 62 Prozent der Betreiber von Serviceeinrichtungen über gültige Nutzungsbedingungen. Hauptgrund für den Rückgang bei den Betreibern der Serviceeinrichtungen ist, dass die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Marktbeobachtung weitere Unternehmen als Betreiber von Serviceeinrichtungen identifiziert hat. EIU, welche von der Verpflichtung zur Erstellung von Nutzungsbedingungen befreit wurden, sind in den genannten Anteilen nicht enthalten. Bei einigen der verbleibenden Unternehmen ist die Aufstellung der Nutzungsbedingungen noch nicht abgeschlossen.

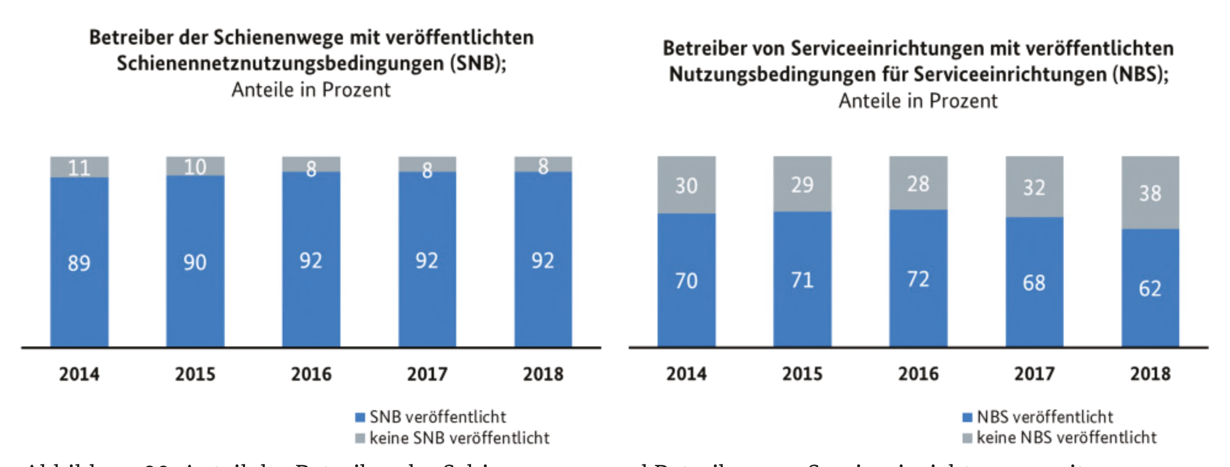


Abbildung 28: Anteil der Betreiber der Schienenwege und Betreiber von Serviceeinrichtungen mit veröffentlichen SNB und NBS

2. Entgeltlisten

Neben der Erstellung und Veröffentlichung der Nutzungsbedingungen sind die Betreiber der Schienenwege dazu verpflichtet, Entgeltlisten für die angebotenen Leistungen anzufertigen und ihre Entgelte der Bundesnetzagentur zur Genehmigung vorzulegen. Die Höhe der erhobenen Infrastrukturnutzungsentgelte richtet sich nach den für die Erbringung der Pflichtleistungen entstehenden Kosten zuzüglich einer marktüblichen Rendite. Für die Betreiber von Serviceeinrichtungen ist die Aufstellung einer Entgeltliste ebenfalls verpflichtend.

Die Anteile der Betreiber der Schienenwege, die entsprechende Entgeltlisten erstellt und veröffentlicht haben, sind über die Jahre hinweg weitgehend konstant geblieben. Der Anteil der Betreiber der Schienenwege liegt im Jahr 2018 mit 86 Prozent etwas höher als im Vorjahr während der Anteil bei den Betreibern von Serviceeinrichtungen auf 61 Prozent sank. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Bundesnetzagentur inzwischen mehr Betreiber von Serviceeinrichtungen bekannt sind.

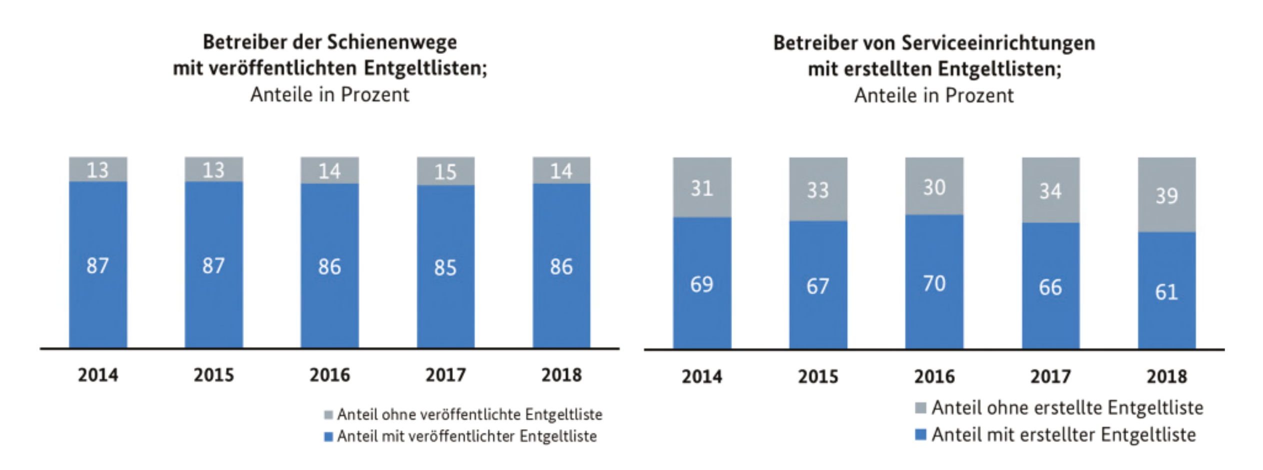


Abbildung 29: Anteil der Betreiber der Schienenwege und der Betreiber von Serviceeinrichtungen mit erstellten Entgeltlisten

3. Mitteilungen nach § 72 ERegG

Für öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen gelten besondere Mitteilungspflichten gemäß § 72 ERegG in der Fassung ab dem 2. September 2016. Hierunter fällt unter anderem die Unterrichtung über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von Infrastruktur-Nutzungsbedingungen. In der Praxis erfolgte allerdings nicht immer eine formelle Meldung an die Bundesnetzagentur. Jede Mitteilung löst nicht nur ein Verfahren aus, sondern kann auch zwei Themen (Zugangs- und Entgeltregulierung) betreffen.

Die im Zeitraum vom 2. September 2016 bis zum 31. Dezember 2018 eingegangenen Meldungen werden in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Mitteilungseingänge nach § 72 ERegG	2016	2017	2018
§ 72 S. 1 Nr. 1 Ablehnung Zugtrasse Netzfahrplan	1	8	0
§ 72 S. 1 Nr. 2 Ablehnung Zugtrasse Gelegenheitsverkehr	1	2	2
§ 72 S. 1 Nr. 3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtungen	6	8	13
§ 72 S. 1 Nr. 4 Abschluss Rahmenvertrag	15	16	0
§ 72 S. 1 Nr. 5 Neufassung oder Änderung von SNB und von NBS einschließlich der jeweils vorgesehenen Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen	24	109	122
§ 72 (∑ 1-5) Summe Mitteilungseingänge	47	143	137

Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 30: Mitteilungseingänge nach § 72 ERegG

4. Anträge nach § 2 und § 33 ERegG

Im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2017 gingen 120 Anträge auf Befreiung nach § 2 ERegG bei der Bundesnetzagentur ein, während im Jahr 2018 31 Antragseingänge verzeichnet werden konnten. Insgesamt konnte die Bundesnetzagentur bis zum ersten Quartal des Jahres 2019 über 95 Verfahren des Jahres 2017 durch (Teil-)Beschlüsse entscheiden, während im Rahmen der Verfahren des Folgejahres weitere 17 (Teil-)Beschlüsse erlassen wurden.

Des Weiteren gingen gemäß § 33 ERegG im Jahr 2018 63 Entgeltgenehmigungsanträge der Betreiber der Schienenwege bei der Bundesnetzagentur ein, die von den Vorschriften zur Entgeltbildung befreit bzw. ausgenommen sind. Im Vorjahr waren es 147 Entgeltgenehmigungsanträge. Weitere 13 Betreiber der Schienenwege, die nicht von den Vorschriften zur Entgeltbildung befreit sind, stellten im Jahr 2018 gemäß §§ 45, 46 ERegG einen Entgeltgenehmigungsantrag. Im Jahr 2017 konnten 18 Antragseingänge verzeichnet werden.

In den Jahren 2017 bis 2018 führte die Bundesnetzagentur insgesamt 231 Vorermittlungen bezüglich des Zugangs zu Schienenwegen durch. Im Bereich des Zugangs zu Serviceeinrichtungen wurden im selben Zeitraum 21 Vorermittlungen von der Bundesnetzagentur begonnen.

Alle bis September 2016 erstellten Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) mussten an die Regularien des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG)

angepasst werden. Dies bedeutete für die Jahre 2017 und 2018 einen erhöhten Aufwand an Prüfungen. Insgesamt wurden 231 Neufassungen oder Änderungen von SNB und NBS mitgeteilt.

II Tätigkeiten

Zu den Hauptaufgaben der Bundesnetzagentur im Eisenbahnsektor gehören die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur und der Nutzungsbedingungen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Im Berichtszeitraum 2017 und 2018 befasste sich die Bundesnetzagentur unter anderem mit den Auswirkungen auf Grund der Sperrung der Oberrheinstrecke sowie mit dem Überlastungsverfahren der linken Rheinstrecke. Des Weiteren prüfte die Bundesnetzagentur unter anderem Nutzungsbedingungen der DB Netz AG und der DB Energie GmbH.

Im Berichtszeitraum wurden rund 900 Verfahren der Beschlusskammer eröffnet, wovon zwei Drittel abgeschlossen wurden. Die Vorermittlungen und die Unterstützung der Verfahren der Beschlusskammer erfolgten durch die Abteilung 7. Darüber hinaus hat die Abteilung 7 zahlreiche eigene Vorermittlungen geführt.

Die Bundesnetzagentur hat das Ausgangsniveaus der Gesamtkosten der DB Netz AG geprüft und Obergrenzen der Gesamtkosten der DB Netz AG festgelegt. Darüber hinaus wurden die Stationspreise der DB Station&Service AG einer Prüfung unterzogen.

In den Jahren 2017 und 2018 unterlagen einer gerichtlichen Klärung unter anderem die Verfahren bezüglich der Rückfallebene beim Ausfall des Path Coordination Systems und zur Regulierung trimodaler Güterterminals.

Im Fokus der internationalen Zusammenarbeit standen in den Jahren 2017 und 2018 das Erarbeiten von Positionspapieren und Berichten.

A Marktbeobachtung

1. Grundlagen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur nach §§ 66, 67 ERegG in der Fassung ab dem 2. September 2016. Der Umfang der Marktüberwachung ist in § 17 ERegG geregelt. Neben der Überwachungsaufgabe ist die Bundesnetzagentur gehalten, in Berichten, bei nationalen und internationalen Anfragen über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet zu informieren (§ 71 ERegG). Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt den Zugriff auf eine aktuelle und valide Datenbasis voraus. Insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarktes, Nutzungsentgelten und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur existieren allerdings keine ausreichenden Datenquellen über den Gesamtmarkt. Seit dem Jahr 2006 erhebt die Bundesnetzagentur Daten mittels Fragebogen, die sie jährlich an die Marktteilnehmer (regulierte EIU, EVU und Aufgabenträger) versendet. Neben der Erhebung werden weitere Quellen (u. a. Daten des Statistischen Bundesamtes und des Eisenbahn-Bundesamtes) zur Validierung einzelner Teilaspekte und zur Ergänzung herangezogen.

2. Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2017 an mehr als 1.000 und im Jahr 2018 an mehr als 2.000 Unternehmen Erhebungsbogen versandt. Im Jahr 2018 wurden durch eine gesonderte Erhebung etwas mehr als 1.000 Betreiber von Werksbahnen angeschrieben. Die Unternehmen wurden gebeten, Informationen unter anderem zu Unternehmensgegenstand, Umsatz, Betriebs- und Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für die Berichtsjahre 2016 und 2017 zu übermitteln.

Die Themenbereiche "Bewertung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur" und "Bewertung und Entwicklung der Entgeltsysteme" stellen die Sichtweise von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern über entscheidende Einflussfaktoren des Schienenverkehrsmarktes dar. Da die Unternehmen die Marktwahrnehmung meist aus aktueller Sicht bewerten, beziehen sich die Ergebnisse zu diesen beiden Themenbereichen – abweichend von den übrigen Auswertungen – auf die Erhebungsjahre 2017 und 2018, in dem die Bundesnetzagentur die Markteilnehmer aufgefordert hat, die Daten zu liefern.

In Arbeitstreffen mit Verbänden, der Deutschen Bahn AG und weiteren Gremien wurden die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Markterhebungen direkt erörtert. Es wurden individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert. Mit der Marktbeobachtung verfügt die Bundesnetzagentur über ein wichtiges Instrument, umfassende Informationen über den Eisenbahnverkehrsmarkt zu erlangen. Die Ergebnisse werden unter anderem im Jahresbericht (§ 122 TKG) und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen (§ 71 ERegG) der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Hier liegt der Schwerpunkt auf der regulatorischen Perspektive der Marktbeschreibung. In der Publikation „Marktuntersuchung Eisenbahnen“ werden jährlich statistische Kerndaten veröffentlicht, anhand derer sich interessierte Unternehmen und Verbände über die Entwicklung und Struktur des Eisenbahnsektors informieren können. Neben der Darstellung einzelner Kerndaten werden ferner auch aktuelle Themen, wie z. B. das Thema Baumaßnahmen aufgegriffen.

Die Bundesnetzagentur ist auf Grund der Durchführungsverordnung 2015/1100 der Europäischen Kommission vom 7. Juli 2015 verpflichtet, einzelne Ergebnisse der nationalen Markterhebung (u. a. Verkehrs- und Betriebsleistung, Wettbewerbsentwicklung, Quellen der Fördermittel und Beschäftigungsdaten) der Europäischen Kommission zum Zweck der internationalen Marktüberwachung zu übermitteln (Rail Market Monitoring Scheme — RMMS). Die Ergebnisse fließen ebenfalls in den jährlichen Bericht zur internationalen Marktbeobachtung der Gruppe unabhängiger Eisenbahnregulierer (Independent Regulators' Group Rail — IRG-Rail) ein.

3. Bericht nach § 37 ERegG

Die Bundesnetzagentur überprüft, ob für Schienenpersonennahverkehrsdienste und sonstige Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags eine Kostenunterdeckung bei den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern besteht, die sich durch die nach § 37 ERegG vorzunehmende Kopplung der Nutzungsentgelte an die Änderungsrate der Regionalisierungsmittel begründet. Dazu war bis zum 31. Dezember 2018 ein Bericht zu erstellen. Aufgrund verspäteter Zulieferung der relevanten Daten einzelner Eisenbahninfrastrukturbetreiber konnte der Bericht im Jahr 2018 nicht fertig gestellt werden. Einige wesentliche Daten wurden erst im November und Dezember 2018 geliefert.

Die Bundesnetzagentur führte bereits Ende 2016 erste Sondierungsgespräche mit der Deutschen Bahn AG. Im Jahr 2017 wurden weitere Gespräche mit der DB AG, der DB Netz AG und der DB Station&Service AG zur Konzeption des Berichts und den benötigten Daten geführt. Ein Konzeptentwurf wurde im April 2018 mit der DB Netz AG diskutiert. In der Folge hat die Bundesnetzagentur Erhebungsbögen für die Datenlieferung erstellt, die auch auf die speziellen Bedürfnisse der kleineren Eisenbahninfrastrukturbetreiber wie der Usedomer Bäderbahn GmbH und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH eingehen. Im Rahmen der anschließenden Datenerhebung waren verschiedentlich Rückfragen nötig.

Die Überprüfung konzentriert sich auf die Erlös- und Kostensituation im Jahr 2017, welches das Basisjahr für die Entgeltbildung gemäß § 37 Abs. 1 - 2 ERegG darstellt. Bei der Konzeption wurde insbesondere bei den Personenbahnhöfen deutlich, dass mehrere Schlüssel zur Aufteilung der Kosten des Betreibers zwischen den Verkehrsdiensten in Frage kommen. Die Bundesnetzagentur entschied sich dazu, unterschiedliche Kostenschlüssel anzuwenden und die jeweilige Kostenverteilung zu berechnen, so dass ein gesamtheitliches Bild dargestellt werden kann. Bei den Schienenwegen bot sich die etablierte Ramsey-Boiteux-Methode, die seit dem Trassenpreissystem 2018 verwendet wird, zur Verteilung der Kosten zwischen den Verkehrsdiensten an. Hier wurden verschiedene Szenarien auf Basis der Datengrundlagen für die Markttragfähigkeit berechnet.

Der Berichtsentwurf wird im Jahr 2019 mit den beteiligten bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen konsultiert. Anschließend wird der endgültige Bericht fertiggestellt.

4. Bericht nach §§ 64, 65 ERegG zur Wettbewerbssituation und Regulierung auf den Märkten für Wartungseinrichtungen

Für die Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen sieht das Eisenbahnregulierungsgesetz in § 63 zeitlich befristete Ausnahmen von den allgemeinen Regulierungsvorschriften für Betreiber von Serviceeinrichtungen vor. Zur Unterstützung des weiteren Gesetzgebungsprozesses formulierte der Gesetzgeber in §§ 64 und 65 ERegG den Auftrag an die Regulierungsbehörde, einen Bericht zu der Frage zu erstellen, ob auf den Märkten für Wartungseinrichtungen Verhältnisse bestehen, die einem unverfälschten

Wettbewerb entsprechen, und darzulegen, ob und inwieweit die Befreiungen nach § 63 ERegG beibehalten werden sollten.

Die Bundesnetzagentur entschied sich für eine zweistufige Untersuchung. Als erste Stufe untersuchte sie, in welchem Radius Angebot und Nachfrage zusammentreffen, und definierte Märkte mit gleichartigen Bedürfnissen und in Substitutionsbeziehungen stehenden Angeboten. Dazu führte sie im Jahr 2016 eine Marktabfrage durch, erstellte darauf aufbauend einen Berichtsentwurf, konsultierte ihn im Jahr 2017 mit den Marktteilnehmern und veröffentlichte den endgültigen Bericht zur Segmentierung der Märkte auf ihrer Internetseite. Durch die Bundesnetzagentur wurden 15 Märkte für Wartungseinrichtungen unter sachlichen, räumlichen und zeitlichen Gesichtspunkten definiert und voneinander abgegrenzt.

Die zweite Stufe besteht aus der Wettbewerbsprüfung auf den abgegrenzten Märkten sowie der Bewertung der Regulierung. Zu Anfang des Jahres 2018 führte die Bundesnetzagentur für diese Zwecke eine Marktabfrage bei allen Betreibern von Wartungseinrichtungen sowie Nachfragern von Instandhaltungsleistungen durch. Insgesamt wurden 715 Unternehmen angeschrieben. Da dies die erste Abfrage der Bundesnetzagentur war, die Einzelheiten der Fahrzeuginstandhaltung in einem hohen Detailgrad erfragte, fiel es einigen Unternehmen schwer, die angefragten Daten aus ihrem Rechnungswesen zu extrahieren und der Bundesnetzagentur zur Verfügung zu stellen. An verschiedenen Stellen musste sie daher intensiv auf eine Datenlieferung hinwirken. Die letzten Daten wurden ihr im Dezember 2018 bereitgestellt.

Aufbauend auf die erhobenen Daten erstellt die Bundesnetzagentur einen Berichtsentwurf. Sie wird ihn im Jahr 2019 veröffentlichen und mit den Marktteilnehmern konsultieren. Der endgültige Bericht wird anschließend dem Eisenbahninfrastrukturbeirat und der Bundesregierung zugeleitet und im Bundesanzeiger veröffentlicht.

5. Marktkonsultation nach § 67 ERegG

Das Eisenbahnregulierungsgesetz sieht vor, dass die Bundesnetzagentur mindestens alle zwei Jahre Vertreter der Nutzer von Dienstleistungen im Bereich des Schienengütertransports und des Schienenpersonenverkehrs konsultiert. Im Jahr 2018 führte die Bundesnetzagentur erstmals bei repräsentativen Verbänden aus dem Bereich des Schienenpersonenverkehrs eine Marktkonsultation durch.

Im Vorfeld der Konsultation wurden die Verbände durch eine Vorbefragung eingebunden, um Themen für eine anschließende Tiefenbefragung zu identifizieren. Schließlich umfasste die Befragung im Schienenpersonenverkehr zwei Themen, die Gesamtreisekette sowie das Informationsmanagement, und bot den Teilnehmern die Möglichkeit sich gezielt mit den beiden Themen auseinanderzusetzen und ihre Ansichten zum Eisenbahnmarkt der Bundesnetzagentur mitzuteilen.

Die Ergebnisse des überwiegend qualitativen Fragebogens stellte die Bundesnetzagentur in einem Workshop vor. In diesem Rahmen konnten die Teilnehmer bestehende Problemfelder des Eisenbahnmarktes ansprechen und in einer gemeinsamen Runde diskutieren. Die Bundesnetzagentur erhielt so die Gelegenheit, möglichen Handlungsbedarf im regulatorischen Kontext aus Sicht der Endkunden zu identifizieren. Wesentliche Aussagen der Vertreter werden im Folgenden aufgeführt.

Als bestehendes Problemfeld identifizierten die Verbandsvertreter die Disposition der Züge und stuften insbesondere die Fahrplangestaltung als unzureichend ein. So würden beispielsweise vorrangige Güterzüge

effiziente Fahrplanungen verhindern, so dass die Potentiale des Netzes nicht in ihrer Gänze ausgeschöpft werden könnten. Um bei kurzfristigen Störfällen flexibel agieren zu können, sollten zusätzliche Kapazitäten für Überholungsmöglichkeiten sowie Ausweichstellen geschaffen werden. Andernfalls würde diese zu mehr Verspätungen der Züge führen und Anschlüsse zunehmend gestört werden.

Im Rahmen der Fahrplangestaltung sahen die Verbandsvertreter die Anpassungen der Fahrpläne in Folge von Baumaßnahmen kritisch. So seien Baufahrpläne regelmäßig nicht fahrbar, was letztendlich im intermodalen und intramodalen Bereich einen Anschlussverlust für den Fahrgast bedeuten würde. Im Vorfeld sollten Fahrgäste in entsprechende Planungen eingebunden werden und die Gestaltung der Pläne intensiver geprüft werden. Um die Kapazitäten des Netzes besser auszuschöpfen, sollten bei etwaigen Trassenkonflikten Fernverkehrszüge entsprechende Trassen nur dann befahren dürfen, wenn diese auch Fahrgäste des Nahverkehrs befördern würden. Andernfalls müssten die Personen im Rahmen von Baumaßnahmen auf den Schienenersatzverkehr ausweichen. In diesem Zusammenhang sollten nicht vermeidbare Schienenersatzverkehre intensiver geplant werden, um den Bedürfnissen der Kunden besser gerecht zu werden. Des Weiteren sei die Durchführung der Baumaßnahmen ein weiterer Problempunkt im Baustellenmanagement. Demnach fänden regelmäßig Baumaßnahmen der Eisenbahninfrastruktur statt, die von der geplanten Dauer abweichen und diese erheblich verlängern. Einerseits führe dies zu weiteren Einschränkungen der Fahrgäste, andererseits könne man durch eine Neugestaltung und Optimierung der Maßnahmen Kosten einsparen, indem Maßnahmen nicht nur stückweise, sondern streckenweise umgesetzt würden.

Der zweite Themenbereich umfasste das Informationsmanagement im Eisenbahnmarkt. Sowohl die Datenqualität als auch die Übermittlung der Informationen zum Fahrgast sind laut Verbandsvertreter weiterhin mangelhaft. Die Informationen, die den Fahrgast über verschiedene Kanäle vor Ort und online erreichen würden, seien lückenhaft oder gar widersprüchlich. An dieser Stelle müsse eine zentrale Datendrehscheibe eingesetzt werden, die im letzten Schritt die Fahrgäste mit einheitlichen Fahrgastinformationen versorgen würde. Fahrgastbarrieren seien ebenfalls an den Personenbahnhöfen und in den Zügen nicht ausreichend berücksichtigt. Folglich seien akustische Informationsmöglichkeiten nicht an allen Standorten gegeben und visuelle Anzeigen wiederholt nur eingeschränkt sichtbar. Um den Fahrgästen den Zugang zum gesamten Informationsspektrum zu gewährleisten, sei ein stärkerer Einsatz von persönlichen Ansprechpartnern geeignet.

B Befreiungen

Das Eisenbahnregulierungsgesetz enthält in § 2 ERegG verschiedene Befreiungstatbestände und gesetzliche Ausnahmen vom Anwendungsbereich bestimmter Regelungen zur Zuweisung von Kapazitäten und Erhebung von Entgelten für Eisenbahninfrastrukturbetreiber. Daneben werden Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Eisenbahnregulierungsgesetzes in § 15 ERegG für Betreiber von Werksbahnen und in § 63 ERegG für Betreiber von Wartungseinrichtungen vorgesehen.

Seit dem letzten Tätigkeitsbericht 2016 hat die Zahl der Anträge auf Befreiung von Regulierungsvorschriften sowie die Zahl der Entscheidungen stark zugenommen. Darüber hinaus ist mit der Europäischen Durchführungsverordnung 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen ein europäischer Befreiungstatbestand hinzugekommen.

1. Anträge auf Befreiungen

Bis zum Ende des Jahres 2018 sind insgesamt 189 Befreiungsanträge eingegangen. Dies zeigt, dass die Möglichkeiten, sich befreien zu lassen im Eisenbahnmarkt, zur Kenntnis genommen werden.

In der Regel sind die Anträge auf die Befreiung mehrerer verschiedener Eisenbahninfrastrukturen, Schienenwege und Serviceeinrichtungen, sowie auf die Befreiung von den Vorgaben über die Struktur von Eisenbahnunternehmen gerichtet. Eine Bündelung verschiedener Befreiungsanträge in einem Antrag ist üblich und wird von der Bundesnetzagentur gefördert.

Die überwiegende Mehrzahl der Befreiungsanträge – zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt 120 Anträge - beschäftigt sich mit der Befreiung von verschiedenen Serviceeinrichtungen von den Pflichten des § 13 ERegG und des Kapitels 3 ERegG, mit Ausnahme der §§ 21 und 43 ERegG. Insbesondere Betreiber von Personenbahnhöfen nehmen die Möglichkeit wahr, sich von der Genehmigung der Entgelte nach § 33 ERegG befreien zu lassen.

Daneben begehren die Antragsteller häufig noch die Befreiung ihres Schienennetzes – insgesamt 104 Anträge - von den Vorschriften des Kapitels 3 ERegG, mit Ausnahme der §§ 18, 20, 21, 22, 33, 42, 44, 47, 54, 56, 57, 61 Abs. 2 und 3 und des § 62 ERegG.

Mit bisher 55 Anträgen auf die Befreiung von Eisenbahnen von den Strukturvorgaben für Eisenbahnunternehmen nach § 2 Abs. 4 ERegG sind hier vergleichsweise wenig Anträge eingegangen. Es müssen grundsätzlich alle Eisenbahnen die sogenannten Entflechtungsvorschriften beachten. Vielen Unternehmen ist dies jedoch bisher nicht bewusst. Die Bundesnetzagentur hat daher in einem Marktdialog "Entflechtung" im Juni 2018 die Unternehmen auf dieses Thema hingewiesen.

2. Entscheidungen der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur prüft die Befreiungsanträge aufgrund festgelegter Kriterien für jede Art von Eisenbahninfrastruktur. Diese Kriterien stellen das Ergebnis der im Herbst 2016 durchgeführten Marktkonsultation der Bundesnetzagentur dar. Durch die Festlegung verschiedener Kriterien verspricht sich die Bundesnetzagentur ein transparentes Verfahren. Zudem werden verschieden große Eisenbahninfrastrukturen innerhalb eines Infrastrukturtyps vergleichbar. Diese Kriterien wurden bereits Ende 2016 in verschiedenen Leitlinienpapieren veröffentlicht und stehen dem Eisenbahnmarkt seitdem auf der Homepage der Bundesnetzagentur zur Verfügung. Im Laufe des Jahres 2018 wurden die Leitlinienpapiere einer ersten Revision unterzogen. Motivation und Ziel war es, die bis dahin gemachten Erfahrungen aus der Befreiungspraxis einfließen zu lassen und solche Kriterien zu eliminieren, die für die Befreiungsentscheidung als nicht taugliches Kriterium angesehen wurden oder für den Eisenbahnmarkt nicht zu erbringen waren.

Die Bundesnetzagentur hat zwischenzeitlich eine große Anzahl der eingereichten Anträge abgearbeitet. Bei der Befreiung von Betreibern museal genutzter Serviceeinrichtungen beträgt die Entscheidungsquote 95 Prozent aller eingereichten Befreiungsanträge. Bei Betreibern sonstiger Serviceeinrichtungen 87 Prozent und bei der Befreiung von Eisenbahnen von strukturellen Vorgaben 75 Prozent.

Lediglich die Entscheidungsquote der Befreiung von Betreibern von Schienenwegen beträgt nur 42 Prozent. Dies ist vor allem auf die umfangreiche Prüfung der strategischen Bedeutung eines Schienennetzes für das Funktionieren des Schienenverkehrsmarktes seitens der Europäischen Kommission zurückzuführen.

Auch aus diesem Grund hat sich die Bundesnetzagentur bereits im Jahr 2017 dazu entschieden, die Befreiungsentscheidungen in thematisch abgegrenzten Teilbeschlüssen zu treffen.

Anträge auf Befreiung von verschiedenen Zugangs- und Entgeltvorschriften werden in der Regel dann abgelehnt, wenn der Betreiber der Eisenbahninfrastruktur die vorgegebenen Grenzwerte der einzelnen Befreiungskriterien überschreitet. In solchen Fällen liegt eine wirtschaftliche Bedeutung, sofern es sich um eine Serviceeinrichtung handelt oder eine strategische Bedeutung, sofern es sich um ein Schienennetz handelt, vor. Dies trifft auf die überwiegende Mehrzahl aller Ablehnungsbeschlüsse zu.

Bei der Befreiung von Schienennetzen nach § 2 Abs. 7 ERegG schätzen einige Betreiber ihre tatsächlich regionalen Schienennetze (da über 100 km Streckenlänge) noch als örtliche Schienennetze ein und stellen einen entsprechenden Befreiungsantrag. Dieser ist im Befreiungsbeschluss letztendlich abzulehnen.

Einige Betreiber von Eisenbahninfrastruktur sind nicht in der Lage einzuschätzen, ob sie ein Schienennetz oder eine Serviceeinrichtung betreiben. Dies ist häufig der Fall bei Zuführungsgleisen mit einer Größe von über 4 km Streckenlänge. In diesen Fällen werden die falschen Befreiungsanträge gestellt. Diese werden aber in der Regel durch eine Änderung des Befreiungsantrags berichtigt bzw. bei umfassend gestelltem Befreiungsantrag entsprechend abgelehnt.

3. Durchführungsverordnung 2017/2177

Zum 1. Juni 2019 tritt die Europäische Durchführungsverordnung 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen in Kraft. Bereits seit dem 1. Januar 2019 kann die Bundesnetzagentur Betreiber von Serviceeinrichtungen von der Anwendung aller oder bestimmter Vorschriften der Durchführungsverordnung befreien. Betreiber von Serviceeinrichtungen die ausschließlich

von Betreibern kulturhistorischer Eisenbahnen genutzt werden, können von allen Vorschriften der Durchführungsverordnung befreit werden. Alle anderen Betreiber von Serviceeinrichtungen müssen mindestens eine Beschreibung der Serviceeinrichtung mit bestimmtem Inhalt vorhalten. Eine Befreiung von dieser Pflicht ist nicht möglich.

Bereits gewährte Befreiungen von den Pflichten des § 13 ERegG und des Kapitels 3, mit Ausnahme der §§ 21 und 43 ERegG, gelten nicht für eine Befreiung von den Vorgaben der Durchführungsverordnung. Hierfür ist in jedem Fall ein neuer Befreiungsantrag zu stellen.

Da die Befreiung von Vorgaben der Durchführungsverordnung eine neue Aufgabe für die Bundesnetzagentur ist, liefen bereits im Jahr 2018 die Vorbereitungen für die Prüfung. Es wurden und werden sukzessive neue Leitlinienpapiere als Hilfestellung für die Antragsteller geschrieben und veröffentlicht. Daneben werden für die Prüfung der Befreiung nach Durchführungsverordnung die gleichen Kriterien angewandt, welche auch bei der Befreiung nach Eisenbahnregulierungsgesetz zur Anwendung kommen. Damit wird ein Auseinanderfallen von nationaler Befreiung nach Eisenbahnregulierungsrecht und Befreiung nach europäischer Durchführungsverordnung verhindert.

C Zugang zu Schienenwegen

1. Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen

Die Öffnung von Schienenwegen und die Gewährung eines diskriminierungsweiten Zugangs zu Schienenwegen sind im Wesentlichen realisiert und werden in der Regel nicht grundsätzlich verwehrt.

Insbesondere bei kleineren Betreibern der Schienenwege kommt es jedoch immer noch vor, dass diese im Falle der Abgabe von Eisenbahnstrecken diese kaufen oder pachten, obwohl sie weder finanziell noch organisatorisch zum Betrieb der jeweiligen Eisenbahnstrecken in der Lage sind und daher auch keine entsprechenden Genehmigungen zum Betrieb der Strecke erhalten. Hierdurch entstehen wiederholt rechtlich schwierige Situationen, die sich nachteilig auf den Eisenbahninfrastrukturzugang auswirken. Auch wenn es positiv zu bewerten ist, dass Eisenbahnstrecken im Rahmen von Ausschreibungsverfahren vor einer beabsichtigten Stilllegung von anderen Eisenbahninfrastrukturbetreibern übernommen und insofern ihr Bestand gesichert werden, so wirkt sich dies im Hinblick auf den Netzzugang nur dann positiv aus, wenn auch tatsächlich die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsgenehmigung und die tatsächliche Wiederinbetriebnahme der jeweiligen Eisenbahnstrecken geschaffen werden. Hierzu wären entsprechende gesetzliche Regelungen wünschenswert, die einer „kalten Stilllegung“ von Eisenbahninfrastruktur entgegenwirken.

Auch wenn bezüglich der Eisenbahninfrastruktur der DB Netz AG der Schienenwegzugang als solcher zwar geregelt und grundsätzlich sichergestellt ist, ist es in den Jahren 2017 und 2018 zu Schwierigkeiten bei der Gewährung des Netzzugangs gekommen.

So bereitete das gesteigerte Aufkommen von Baumaßnahmen auf Schienenwegen, wiederholt aufgetretene personelle Nicht- oder Unterbesetzungen von Stellwerken, die siebenwöchige Vollsperrung der Rheintalbahn bei Rastatt aufgrund der Havarie einer Tunnelbaustelle sowie überlastete Schienenwege teilweise erhebliche Schwierigkeiten beim Netzzugang bis hin zum wiederholten Ausfall von Zugverkehren.

2. Prüfung von Schienennetz-Nutzungsbedingungen

Die Bundesnetzagentur hat im Oktober 2017 die beabsichtigten Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB 2019) der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH geprüft. Da nicht alle beabsichtigten Bestimmungen mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar waren, hat die Bundesnetzagentur am 17. November 2017 einige beabsichtigte Änderungen abgelehnt.

Eine Klausel betraf eine Regelung über die Bearbeitungsfrist von Trassenanmeldungen im Gelegenheitsverkehr. Grundsätzlich muss ein Betreiber der Schienenwege unverzüglich über Trassenanmeldungen entscheiden, spätestens jedoch innerhalb von fünf Arbeitstagen. Ist die Bearbeitung besonders aufwändig, kann der Betreiber der Schienenwege von dieser Frist abweichen. Die Fälle, in denen er von der Frist abweichen möchte, muss er in den SNB veröffentlichen. Die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH beabsichtigten eine Regelung, wonach bei Trassenanmeldungen über mehr als zehn Verkehrstage eine maximale Bearbeitungsfrist von vier Wochen gelten sollte. Sie konnten nicht darlegen, dass ihnen in den betroffenen Fällen ein besonderer Aufwand entsteht. Die beabsichtigte Änderung

wies keinen Bezug zu einem bestimmten, typisierten Sachverhalt auf. Vielmehr kann der Aufwand zur Planung vieler gleichgelagerter Trassenanmeldungen auch vergleichsweise gering sein.

Eine weitere Klausel betraf eine Regelung über Anmeldungen zum Netzfahrplan. Der Betreiber der Schienenwege ist gesetzlich verpflichtet, allen Anträgen auf Zuweisung von Schienenwegskapazität zum Netzfahrplan stattzugeben, soweit es ihm möglich ist. Nach Ablauf der gesetzlich geregelten Frist, innerhalb derer Trassen zum Netzfahrplan bestellt werden können, werden alle weiteren Trassenanmeldungen im Gelegenheitsverkehr zugewiesen. Die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH beabsichtigten eine Regelung, wonach alle Trassenanmeldungen mit weniger als 30 Verkehrstagen nicht zum Netzfahrplan, sondern im Gelegenheitsverkehr angemeldet werden müssen. Die Bundesnetzagentur hat die beabsichtigte Regelung abgelehnt, weil nach den gesetzlichen Regelungen über den Anmeldezeitpunkt hinaus keine zusätzlichen Bedingungen an Trassenanmeldungen zum Netzfahrplan geknüpft werden dürfen. Da im Gelegenheitsverkehr nur Restkapazitäten vergeben werden, hätte die beabsichtigte Regelung eine Schlechterstellung der betroffenen Zugangsberechtigten bewirkt.

Infolge der Ablehnung konnten die beabsichtigten Änderungen nicht in Kraft treten. Der Beschluss ist rechtskräftig.

Im Oktober 2018 hat die Bundesnetzagentur die beabsichtigten Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB 2020) der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH geprüft. Da nicht alle beabsichtigten Bestimmungen mit den eisenbahnrechtlichen Vorschriften vereinbar waren, hat die Bundesnetzagentur am 13. November 2018 einige beabsichtigte Änderungen abgelehnt.

Abgelehnt wurde u. a. die beabsichtigte Regelung, das Bestellniveau von Schienenpersonennahverkehrsdiensten auf überlastet erklärten Strecken auf das aktuelle Bestellniveau „einzufrieren“. Grundsätzlich ist zwar auf überlasteten Strecken die Einführung von speziellen Vorrangkriterien möglich. Voraussetzung für die Anwendung von Vorrangkriterien ist allerdings, dass Anträge auf Nutzung dieser Strecken miteinander in Konflikt stehen. Die Entscheidung muss darüber hinaus den gesellschaftlichen Nutzen der Verkehre berücksichtigen. Eine Begründung für das „Einfrieren“, beispielsweise eine Abwägung der Verkehrsbedürfnisse und die Erläuterung möglicher Konfliktsituationen, die eigentlich im Rahmen des Überlastungsverfahrens hätte gegeben werden können, gab es nicht. Die gesetzlichen Vorgaben wurden somit nicht eingehalten.

Die Bundesnetzagentur hat zudem eine Änderung abgelehnt, wonach die im Fahrplan zu berücksichtigenden Mindesthalte- und Wendezeiten ausgeweitet werden sollten. Mindesthaltezeiten beinhalten z.B. die Zeit, die ein Zug in einem Bahnhof zum Fahrgastwechsel benötigt. Bei hoch ausgelasteten Strecken kann ein Überschreiten der im Fahrplan berücksichtigten Haltezeiten zu regelmäßigen Folgeverspätungen führen. Die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH hatten jedoch in ihrer Unterrichtung weder den konkreten Bedarf für die Ausweitung der bestehenden Mindesthalte- und Wendezeiten noch die Angemessenheit des jeweiligen Ausmaßes der Anpassungen dargelegt. Die Änderung hätte dazu geführt, dass verschiedene Fahrplankonzepte des Nahverkehrs langfristig nicht realisierbar gewesen wären.

Abgelehnt wurde auch eine Regelung, wonach die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH das Koordinierungsverfahren in Konfliktsituationen abkürzen wollten. Liegen Anträge auf Nutzung von Schienenwegen vor, die miteinander in Konflikt stehen, muss der Infrastrukturbetreiber durch Verhandlung mit den betroffenen Zugangsberechtigten dafür Sorge tragen, dass möglichst allen Nutzern Kapazität

zugewiesen werden kann. Die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH wollten die Zahl der einzubringenden Lösungsvorschläge abstrakt auf eine geringe Maximalzahl festschreiben. Die Bundesnetzagentur hat festgestellt, dass die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH damit ihrer Verpflichtung zur Koordinierung von Trassenanträgen nicht gerecht würden.

Infolge der Ablehnung konnten die beabsichtigten Änderungen nicht in Kraft treten. Die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH haben Klage gegen den Beschluss beim Verwaltungsgericht Köln eingereicht.

Die Bundesnetzagentur prüft auch die SNB der nicht zum DB Konzern gehörenden Betreiber von Schienenwegen. Da es dabei um eine Vielzahl von betroffenen, meist kleineren Unternehmen geht, hat der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) als Vertreter für die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs und des Güterverkehrs 2016 Empfehlungen für Schienennetz-Nutzungsbedingungen (Allgemeiner und Besonderer Teil) erarbeitet und veröffentlicht.

Ausgelöst durch das neue Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) vom 2. September 2016 und weiteren wichtigen Änderungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) bestand Anpassungsbedarf, um die neue Rechtslage in den SNB abzubilden. In 2018 hat der VDV in einer Arbeitsgruppe die Muster-SNB überarbeitet. Das Fachreferat 703 der Bundesnetzagentur hat die Arbeitsgruppe bei der Anpassung der Nutzungsbedingungen beraten und die zugangsrelevanten Regelungen entsprechend der Eisenbahnrechtskonformität geprüft.

Die mit Bundesnetzagentur und VDV abgestimmten Nutzungsbedingungen bestehen aus zwei Teilen und dienen als Empfehlung für die Betreiber der Schienenwege. Im „Allgemeinen Teil“ der SNB sind allgemeine Regelungen für die gesamte Geschäftsverbindung zwischen Betreibern der Schienenwege und Zugangsberechtigten enthalten, die sich aus der Benutzung der Eisenbahninfrastruktur und der Erbringung der angebotenen Leistungen ergeben. Der „Besondere Teil“ der SNB dient dazu, unternehmensspezifische Besonderheiten zu erfassen, aber auch ergänzende Regelungen festzulegen. In vielen Fällen erleichtern die VDV-Empfehlungen die SNB-Prüfung durch die Bundesnetzagentur. Allerdings können die Empfehlungen nicht immer bzw. bisweilen nur teilweise übernommen werden, so dass es dann zu aufwändigeren Prüfungen kommen muss.

3. Weitere Tätigkeiten

3.1 Unterbrechung der Oberrheinstrecke im Bereich Rastatt

Am 12. August 2017 kam es aufgrund der Havarie der Tunnelbaustelle in Rastatt zur Absenkung der über der Baustelle liegenden Rheintalstrecke zwischen Karlsruhe und Basel. Die Strecke wurde zwischen Rastatt und Rastatt Abzweig Süd insgesamt sieben Wochen vollständig gesperrt. Züge des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) endeten in Rastatt bzw. in Baden Baden.

Die Bundesnetzagentur leitete am 14. August 2017 Ermittlungen hinsichtlich der Beeinträchtigung des Netzzugangs ein. Sie holte Auskünfte von der DB Netz AG zu der Streckenvollsperrung und insbesondere hinsichtlich der Planung und Koordinierung der Umleitungsverkehre ein. Zudem tauschte sich die Bundesnetzagentur mit dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) im Hinblick auf Erkenntnisse über die Ursachen und Folgen der Baustellenhavarie aus. Die Bundesnetzagentur bewertete ferner Informationen über die

Planung und Koordinierung der Umleitungsverkehre bei der DB Netz AG im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit dem Netzzugangsrecht.

Vor allem in den ersten zwei Wochen nach der Streckensperrung traten bei der Planung und Koordinierung der Umleitungsverkehre Schwierigkeiten wegen baustellenbedingten Sperrungen auch der Umleitungsstrecken auf. Die Umleitung von Güterzugverkehren insbesondere über Frankreich war mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und gelang nur unzureichend. Grund hierfür waren u. a. betriebliche-technische Hinderungsgründe und fehlende Sprachkenntnisse des betreffenden Eisenbahnpersonals.

Ein Umleitungs- und Notfallkonzept lag bei der DB Netz AG zunächst nicht vor und musste zeitintensiv erarbeitet sowie mit den Zugangsberechtigten abgestimmt werden. Nach der siebenwöchigen Vollsperrung der Rheintalstrecke bei Rastatt haben die Eisenbahninfrastrukturbetreiber, darunter die DB Netz AG, über RailNet Europe (RNE) ein Notfallhandbuch erstellt. Dieses Notfallkonzept gilt zunächst nur für ausgewählte Schienengüterverkehrskorridore, darunter den SGV-Korridor 1 (RFC 1 RALP).

Laut DB Netz AG handelt es sich beim dem „Handbook for International Contingency Management“ um eine regelwerksähnliche Verfahrensvorgabe der EIU, die bei der DB Netz AG voraussichtlich in der Neufassung des Richtlinienmoduls 420.1000 verankert werden soll. Das vorgenannte Handbuch wird von RNE öffentlich zugänglich vorgehalten. Die DB Netz AG prüft hierzu derzeit noch, in welcher konkreten Art und Weise ein entsprechender Link in die SNB zur Fundstelle des Notfallhandbuchs aufgenommen werden kann.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur würde eine Verlinkung zu den Internetseiten von RNE lediglich eine Information darstellen. Zur ordnungsgemäßen Einbeziehung in die SNB wird es einer unmittelbaren Einbindung in das betrieblich-technische Regelwerk bedürfen. Andernfalls könnten sich Änderungen ergeben, die zuvor nicht das gesetzliche Verfahren (Stellungnahme der Zugangsberechtigten und Unterrichtung der Bundesnetzagentur) durchlaufen haben.

Die Bundesnetzagentur wird darüber hinaus weiterhin auf die Umsetzung und Fortentwicklung entsprechender Notfallkonzepte durch die DB Netz AG hinwirken.

3.2 Sicherstellung von Kohletransporten auf der Schiene

Aufgrund der im Sommer 2018 andauernden Dürre- und Hitzeperiode und des daraus resultierenden Niedrigwassers der deutschen Binnenschifffahrtswege konnten über einen längeren Zeitraum Steinkohletransporte zur Versorgung von Kohlekraftwerken in Deutschland nicht oder nur noch eingeschränkt per Binnenschiff durchgeführt werden. Hierdurch mussten verstärkt Kohletransporte von den deutschen und niederländischen Seehäfen zu den Kohlekraftwerken auf dem Schienenweg durchgeführt werden. Insbesondere ab August 2018 kam es dabei aber wiederholt zu Zugausfällen und Verzögerungen, wodurch sich die Kohlevorräte der betroffenen Kraftwerke zeitweise deutlich verringerten.

Neben der Abteilung Energieregulierung wurde auch die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur durch die betroffenen Kraftwerksbetreiber eingeschaltet. Seitens der Eisenbahnregulierung wurden ein Vorermittlungsverfahren eingeleitet und die DB Cargo AG sowie die DB Netz AG zu den Ursachen der Zugausfälle befragt. Als Gründe für die wiederholten Zugausfälle ließ sich nicht eine einzelne Ursache feststellen, sondern es gab ein Zusammenwirken mehrerer Ursachen. Anzuführen sind insbesondere Engpässe bei Lokführern und Lokomotiven, verstärktes Bauaufkommen auf dem

Schienennetz und Streckensperrungen wie bei der Schnellfahrstrecke Köln – Frankfurt mit daraus resultierenden Umleitungen von Fernverkehren über andere Strecken.

Auch wenn die witterungsbedingten kurzfristigen Verlagerungen von Kohletransporten vom Binnenschiff auf den Güterzug eine Ausnahmesituation darstellten und auch im Hinblick darauf, dass Güterzüge zur Versorgung von Kraftwerken bei der Zuweisung von Zugtrassen keinen Vorrang vor anderen Zugverkehren haben, sollten die betreffenden Eisenbahnunternehmen künftig hinsichtlich versorgungsrelevanter Güterverkehre sensibilisiert sein.

Die Bundesnetzagentur wird daher die Durchführung von versorgungsrelevanten Zugverkehren weiter beobachten und insbesondere bei wiederholten Schwierigkeiten entsprechende Ermittlungen durchführen.

3.3 Personelle Besetzung von Stellwerken

Auch in 2017 und in 2018 erhielt die Bundesnetzagentur in mehreren Fällen Kenntnis von zeitweise nicht besetzten Betriebsstellen der DB Netz AG, insbesondere Stellwerken. Die Bundesnetzagentur hat Vorermittlungsverfahren eingeleitet und im Rahmen ihres Aufgreifermessens diejenigen Vorkommnisse einzelfallbezogen untersucht, bei denen nach den vorliegenden Informationen die Auswirkungen auf die Zugangsberechtigten von längerer Dauer, z. B. durch Nichtbesetzung von mehreren Stunden, oder insgesamt nicht unerheblich erschienen.

Im Rahmen dieser Verfahren legte die DB Netz AG die Gründe für die zeitweise Nichtbesetzung, die Auswirkungen auf die Zugangsberechtigten sowie den erforderlichen Personalbedarf und den einsatzfähigen Personalbestand dar. Sofern es sich um einzelne nicht beeinflussbare Vorkommnisse, wie z. B. Wegeunfälle oder verspäteten Dienstantritt handelt, stellte die Bundesnetzagentur die Verfahren in der Regel ein.

Aus Regulierungssicht muss jedoch festgestellt werden, dass die Bundesnetzagentur zwar für die Regulierung der Missstände und der daraus resultierenden Netzzugangsbehinderungen zuständig ist, wenn Stellwerke und Betriebsstellen nicht besetzt sind, gleichwohl aber die personelle Planung der DB Netz AG nicht im Detail vorgeben kann. Sollten sich Probleme häufen und nicht abgestellt werden, erscheinen wirksame Sanktionen sinnvoll, die derzeit jedoch vom Gesetzgeber nicht vorgesehen sind.

3.4 Trassenzuweisung an Flixtrain für die Netzfahrplanperiode 2019/2020

Im Frühjahr 2018 begann der Markteinsteiger Flixtrain, Fernverkehrszüge zwischen Berlin und Stuttgart sowie zwischen Hamburg und Köln anzubieten. Zum Fahrplanwechsel im Dezember 2018 sollten noch Zugverbindungen zwischen Berlin und Köln sowie zwischen Berlin und München hinzukommen.

Hinsichtlich der Trassenanmeldungen von Flixtrain zum Netzfahrplan 2019 (Beginn Dezember 2018) wurden aus Sicht von Flixtrain durch die DB Netz AG keine adäquaten Zugtrassen konstruiert und angeboten. Die DB Netz AG wich aufgrund teilweise eingeschränkt zur Verfügung stehender Schienenwegkapazität – u. a. wegen der Durchführung zahlreicher Baumaßnahmen – bei einigen Trassen nicht unerheblich von den Anmeldungen von Flixtrain ab.

Die DB Netz AG versuchte, Trassennutzungskonflikte ausschließlich im Rahmen des Koordinierungsverfahrens ohne Durchführung eines anschließenden Konfliktentscheidungsverfahrens zu lösen. Die DB Netz AG teilte der Bundesnetzagentur auch keine beabsichtigten Ablehnungen von

Trassenanmeldungen von Flixtrain mit, obwohl die konstruierten und angebotenen Zugtrassen teilweise deutlich von den entsprechenden Trassenanmeldungen abwichen.

Es stellte sich somit die Frage, ob seitens der DB Netz AG ein ordnungsgemäßes Zuweisungsverfahren zum Netzfahrplan 2019 durchgeführt wurde. Die Bundesnetzagentur leitete hierzu ein entsprechendes Beschwerdeverfahren ein.

Nach intensiven Bemühungen und von der Bundesnetzagentur moderierten Gesprächen zwischen der DB Netz AG und Flixtrain gelang es, zwischen beiden Eisenbahnunternehmen eine Einigung hinsichtlich der Zugverkehre zum Netzfahrplan 2019 zu erzielen.

3.5 Baumaßnahmen (mit Rundem Tisch)

Die Baumaßnahmen bildeten auch in den Jahren 2017 und 2018 einen Schwerpunkt bei den durch die Bundesnetzagentur wahrzunehmenden Aufgaben im Zugangsbereich. Die Anzahl an Baustellen und deren betriebliche Auswirkungen auf dem Netz der DB Netz AG nahmen auch in den vergangenen zwei Jahren wieder zu. Die Zugangsberechtigten traten an die Bundesnetzagentur heran und beschwerten sich u. a. über nicht eingehaltene Fristen hinsichtlich der Abstimmung von Baumaßnahmen, über kurzfristige Änderungen von Baumaßnahmen sowie über mangelnde Einflussnahmemöglichkeiten bezüglich der Art und Weise, wie Baumaßnahmen durchgeführt werden sollen.

Aufgrund der anhaltenden Kritik am Baustellenmanagement der DB Netz AG wurde im Frühjahr 2017 unter Beteiligung des BMVI, der DB Netz AG, der Verbände, der Aufgabenträger und unterschiedlicher Eisenbahnverkehrsunternehmen aller Verkehrsarten ein „Runder Tisch Baustellenmanagement“ eingerichtet. Die Bundesnetzagentur hat ab Mitte des Jahres 2017 an den Sitzungen des Lenkungskreises sowie der Arbeitsgruppe AG 3 (Planung, Durchführung und Kommunikation von Baumaßnahmen) teilgenommen. Die Abschlussdokumentation der Ergebnisse aus dem von der Bundesnetzagentur ins Leben gerufenen „Arbeitskreis Fahren und Bauen“ bildeten dabei eine wesentliche Grundlage für die Tätigkeit der Arbeitsgruppe 3. Die Planungsprozesse sollten sowohl für kurzfristige als auch für langfristige Baumaßnahmen insgesamt neu strukturiert und für die Kommunikation u. a. eine neue IT-basierte Kommunikationsplattform entwickelt werden. Wegen des erforderlichen Aufwandes war es nicht möglich, die Arbeiten innerhalb weniger Monate abzuschließen. Die Arbeitsgruppe 3 wurde daher auch im Jahr 2018 fortgeführt.

Mit der angestrebten Erneuerung der Planungs- und Abstimmungsprozesse sollen die Einschränkungen durch Baumaßnahmen deutlich reduziert werden. Erhebliche Verbesserungen in der Praxis konnten allerdings bislang noch nicht festgestellt werden. Schwierigkeiten im Hinblick auf die Entwicklung der Kommunikationsplattform führten zu Verzögerungen in der Umsetzung von geplanten Verbesserungen.

Zu berücksichtigen sind auch die neuen Vorgaben des Delegierten Beschlusses 2017/2075 der EU-Kommission zur Ersetzung des Anhangs VII der Richtlinie 2012/34/EU. Die neuen Prozesse müssen den Anforderungen des Delegierten Beschlusses Rechnung tragen.

3.6 Auswirkungen des Eisenbahnregulierungsgesetzes auf das Überlastungsverfahren

Das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) hat für das Überlastungsverfahren einige gravierende Neuerungen bewirkt, die in der ersten Jahreshälfte 2017 von Eisenbahn-Bundesamt, Bundesnetzagentur und DB Netz AG

gemeinsam im Hinblick auf die weitere Führung der Überlastungsverfahren diskutiert wurden. Die beiden genannten Behörden überprüfen die gesetzlichen Maßnahmen des Überlastungsverfahrens. Insbesondere ging es bei der Diskussion der gesetzlichen Änderungen zunächst darum, dass § 55 in Absatz 3 sehr prominent von der Erhebung von Knappheitsentgelten spricht: Sie sollten nach Auffassung aller Beteiligten sinnvollerweise aber nicht erhoben werden, weil mit ihnen keine nachhaltigen Entlastungswirkungen erzielt werden können. Umleitungen als theoretisch sinnvollste Folge von Knappheitsentgelten sind in Deutschland oft, zum Beispiel wegen nicht ausreichender Streckenparameter für den Güterverkehr, nicht möglich. Personennahverkehre müssen überlastete Schienenstrecken benutzen, um die jeweiligen Bahnhöfe zu bedienen.

Die Absätze 3 bis 5 von § 55 ERegG ermöglichen Vorrangkriterien für bestimmte Verkehrsarten, wenn die Zahl der Trassenanmeldungen die Zahl der konstruierbaren Trassen übersteigt. Allerdings ermöglicht das Gesetz dem Betreiber des Schienenwegs, dass er diese Vorrangkriterien anwenden kann; er muss es gleichwohl nicht. Die Behörden haben angeregt, dass die DB Netz AG künftig begründen soll, warum sie diese Vorrangkriterien nicht anwendet oder warum sie diese in einer bestimmten Weise anwenden will.

Die geeignete Gelegenheit dazu wie zur Erläuterung der gesamten jeweiligen Überlastungsproblematik besteht nach Ansicht der Behörden mit dem Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (PEK), zu dessen Entwurf künftig einen Monat lang Stellungnahme seitens aller Zugangsberechtigten genommen werden kann. Die Behörden sehen darin eine gute Möglichkeit für mehr Transparenz im Überlastungsverfahren, während die DB Netz AG zunächst eher Abstimmungsbedarf hinsichtlich der zu veröffentlichenden Inhalte hatte. Dazu fanden im weiteren Verlauf des Jahres 2017 am Beispiel des ersten zu veröffentlichenden PEK umfangreiche Abstimmungen statt. Die Bundesnetzagentur folgerte aus dem Stellungnahmeverfahren, dass nach der stattfindenden Diskussion des PEK das Ergebnis, der fertige PEK, zu veröffentlichen sei. Gesetzlich ist das allerdings nicht vorgesehen. Die DB Netz AG hat sich aber bei den folgenden Überlastungsverfahren der Auffassung der Bundesnetzagentur angeschlossen.

Ein nachvollziehbares Problem stellt die in § 59 Absatz 1 geforderte Kosten-Nutzen-Analyse für mögliche Maßnahmen des PEK dar. Der Zeitrahmen für die Erstellung des PEK ist so knapp bemessen, dass eine solche Analyse kaum zu erstellen ist. Vor dem Inkrafttreten des ERegG war eisenbahnrechtlich nur eine „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ gefordert. Behörden und DB Netz AG verständigten sich deshalb darauf, dass künftig in einer „Prüfmatrix“ jeweils die Kosten, den Nutzen bezüglich Betriebsqualität und Kapazitätswirkung sowie die Wirksamkeit für den Betreiber des Schienenwegs und die Nutzer auf einer siebenstufigen Skala dargestellt werden sollen, um so die Einzelmaßnahmen zu bewerten.

3.7 Überlastungsverfahren "linker Rhein"

Erster Anwendungsfall des neuen ERegG war bei der Überlastung das Verfahren zum „linken Rhein“, mit der Ende 2016 auf der linken Rheinseite die Strecke Hürth-Kalscheuren (südlich Köln) über Bonn bis Remagen als überlastet worden war. Die Strecke ist nicht nur für die Nahverkehre im Großraum Köln-Bonn, sondern auch für Personenfernverkehre von Bedeutung und besitzt als wichtigster europäischer Güterverkehrskorridor zusammen mit der parallelen Strecke auf der rechten Rheinseite eine erhebliche Bedeutung. Der starke Mischverkehr – Personenfern-, -nah- und Güterzüge mit jeweils unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Haltesystematiken – führen auf der linken Rheinstrecke zu einer Überlastung bereits bei neun Zügen pro Stunde und Richtung, wobei nachts bei dominierenden Güterverkehr – mit relativ „harmonischen Geschwindigkeiten“ und in der Regel ohne Halt – durchaus noch mehr Züge gefahren werden können.

In einer Kapazitätsanalyse wurden die zahlreichen Gründe für die Überlastung ausgeführt und Mitte Mai 2017 seitens der DB Netz AG mit den Behörden diskutiert. Besonders hervorzuheben sind die zahlreichen höhengleichen und störungsanfälligen Bahnübergänge in Bonn sowie die Einrichtung des neuen Haltepunktes „Bonn UN Campus“.

Erstmals wurde im September 2017 ein Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (PEK) veröffentlicht. Besondere Beachtung fand er, weil die DB Netz AG darin versuchte, erstmals die Vorrangkriterien nach § 55 Abs. 4 und 5 anzuwenden, und vorschlug: „Grundsätzlich soll in den Hauptverkehrszeiten [HVZ] das derzeitige SPNV-Angebot zwischen Hürth-Kalscheuren und Remagen bestehen bleiben. Außerhalb der HVZ, wenn die Verstärker der RB 48 nicht verkehren, sollen die Züge der RB 30 (Ahrtalbahn) im Abschnitt Bonn Hbf – Remagen entfallen, um somit jeweils eine durchgehende SGV-Trasse zu ermöglichen.“

Sämtliche Anliegerkommunen wandten sich mit Resolutionen gegen die geplante Einkürzung der Ahrtalbahn, die deren Attraktivität für Arbeits-, Bildungs- und Freizeitpendler durch das zusätzliche Umsteigen in Remagen deutlich reduzieren würde. Zahlreiche Briefe dieser Kommunen mussten von der Bundesnetzagentur wie auch vom Eisenbahn-Bundesamt beantwortet und insbesondere die Rechtslage erläutert werden.

Während die DB Netz AG in der im Februar 2018 veröffentlichten Endfassung des PEK auf die Einkürzung der Ahrtalbahn verzichtete, sollte weiterhin der SPNV auf dem Niveau des Fahrplanjahres 2018 „eingefroren“ werden. Aus der Sicht der Bundesnetzagentur kamen jedoch Zweifel daran auf, inwieweit das „Einfrieren“ des SPNV auf der Grundlage der Vorrangkriterien in § 55 ERegG regulierungsrechtlich akzeptiert werden kann. Für die Abwägung, warum mögliche Güterverkehrstrassen wichtiger als potentielle Mehrbestellungen des Personenverkehrs sein sollen, wurden keine Argumente geliefert. Zudem ermöglicht § 55 ERegG die Anwendung von Vorrangkriterien nur in konkreten Konfliktfällen. Zwar ist die DB Netz AG an sich nach § 56 Absatz 3 gezwungen, schon bei der Netzfahrplanerstellung und auch bei überlasteten Schienenwegen Kapazitätsreserven für „vorhersehbare Anträge“ des Gelegenheitsverkehrs vorzuhalten. Die DB Netz AG hat aber bis einschließlich 2018 von dieser Möglichkeit nie Gebrauch gemacht und müsste in diesem Fall zunächst ausführen, welche Trassenbestellungen sie als „vorhersehbar“ betrachtet. Der im Rahmen des SNB-Verfahrens erfolgte Beschlusskammer-Beschluss, auf das „Einfrieren“ des SPNV zu verzichten, wurde von der DB Netz AG akzeptiert.

Ein weiteres Problem der überlasteten Strecke ist das geplante „Stärken und Schwächen“ der Regionalexpress-Linie RE 5 in Remagen, sobald ab dem Juni 2019 neue RRX-Fahrzeuge eingesetzt werden. Durch diesen betrieblichen Vorgang fährt der sonst allgemein in Doppeltraktion fahrende RRX auf der Strecke Remagen – Koblenz nur in Einfachtraktion, so dass für die gesamte Linie des RE 5 statt zwölf nur elf Fahrzeugeinheiten benötigt werden; die Platzkapazität der Einfachtraktion zwischen Remagen und Koblenz reicht nach Ansicht des Landes Rheinland-Pfalz aus. Die in Remagen abgehängte Einheit („Schwächen“) geht dabei auf den eine Stunde vorher von Koblenz kommenden Zug über („Stärken“). Allerdings erfordert das Stärken und Schwächen Zeit und „verbraucht“ insofern Kapazität. Aufgrund häufiger Unpünktlichkeiten infolge zahlreicher Baustellen in Nordrhein-Westfalen droht das „Stärken und Schwächen“ in Remagen für die nächsten zehn Jahre indes zeitweise mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 Prozent nicht zu klappen, so dass der von Norden kommende RE 5 dann bereits ohne Weiterfahrt nach Koblenz in Remagen wenden müsste. Zwar war die betriebliche Möglichkeit des Stärkens und Schwächens seitens der DB Netz AG seit 2013 immer wieder als problematisch eingestuft und auch entsprechend testiert worden, aber erst seit dem Frühjahr 2018

wurde es endgültig als praktisch nicht realisierbar eingeschätzt. Immerhin hatten DB Netz AG und Behörden ab Juni 2018 den bereits 2017 von der Bundesnetzagentur gemachten Vorschlag aufgegriffen, künftig mit allen Beteiligten gemeinsam weitergehende Maßnahmen zu diskutieren. Am 11. Juni 2018 tagte zum ersten Mal ein „Fahrplan- und Kapazitätsgremium". In drei Besprechungen konnte das Thema so vertieft werden, dass sich im Frühjahr 2019 eine Lösung abzeichnete. Dazu soll auf das "Stärken und Schwächen" verzichtet werden, so dass es betrieblich und kapazitativ zu einer Vereinfachung der Überlastungssituation kommt. Für das notwendige zusätzliche Fahrzeug und den Betrieb insbesondere sind finanzielle Fragen abschließend zu klären. Die Problemlösung erscheint aber realistisch.

3.8 Überlastungsverfahren Köln Hauptbahnhof - Köln Mülheim

Am 18. Oktober 2017 erfolgte eine Überlastungserklärung für den Abschnitt Köln Hauptbahnhof bis Köln Mülheim. Fristgemäß wurde eine Kapazitätsanalyse durchgeführt und ein Plan zur Erhöhung der Schienenwegskapazität erstellt. Die DB Netz AG hat zahlreiche infrastrukturelle und betriebliche Verbesserungsmaßnahmen vorgeschlagen. Die zu langfristig geplante Umsetzung (2023/24) kleinerer Infrastrukturmaßnahmen wie der Fahrstraßenoptimierung mit zusätzlichen Weichen ist jedoch unbefriedigend.

Darüber hinaus gibt es seit der Inbetriebnahme der Schnellfahrstrecke Köln – Frankfurt und der zweigleisigen Anbindung des rechtsrheinischen Bahnhofs Köln Messe/Deutz 2009 im Raum Köln keinen nennenswerten Infrastrukturausbau, obwohl seitdem vor allem der Nahverkehr weiter angewachsen ist. Bei der „Bahnknotenkonferenz Köln" am 11. Februar 2019 wurden Maßnahmen wie der Ausbau des Hauptbahnhof-Westkopfes und der Westspange angekündigt. Diese werden aber noch etliche Jahre bis zur Realisierung benötigen.

Zur Entlastung des Knoten Köln könnte der Fernverkehr in Nord-Süd-Richtung über Köln Messe/Deutz statt Köln Hbf geführt werden. Tatsächlich fahren aktuell täglich 39 Fernverkehrszüge über Köln Hbf, müssen dort wenden und befahren somit die überlastete Hohenzollernbrücke zweimal. Der Verkehr über die Hohenzollernbrücke könnte so um neun Prozent verringert werden. Der Bahnhof Köln Messe/Deutz ist jedoch derzeit nicht als Umsteigebahnhof ausgebaut. Für das Umsteigen müssen hohe Treppen überwunden werden. Bislang konnte seitens der Bundesnetzagentur bei den ersten Besprechungen des PEK der Aspekt der verkehrlich problematischen Züge noch nicht ausreichend und lösungsorientiert diskutiert werden. Die DB Netz AG plant nur, für die Netzfahrplanerstellung 2021 (ab Dezember 2020) entsprechende Regelungen betreff einer „maximalen Zugzahl zwischen Köln Hbf und Köln Messe/Deutz" vorzubereiten. Klar ist dabei schon jetzt ein Interessenskonflikt zwischen der DB Netz AG und der DB Fernverkehr AG, die den Hauptbahnhof für sehr viel wichtiger als Messe/Deutz hält.

3.9 Detektionen von Überlastungen am Ober- und Niederrhein

Regelmäßig wertet die DB Netz AG nach Fertigstellung ihres Netzfahrplans diesen im Hinblick auf Überlastungshinweise aus und detektiert dann, ob Überlastungen weiterhin vorliegen und neue Überlastungserklärungen notwendig werden. Dies ist sowohl im Herbst 2017 – mit der Überlastungserklärung für Köln – und im Herbst 2018 erfolgt. 2018 wurden zwei Strecken von der DB Netz als überlastet erklärt, die Main-Neckar-Bahn zwischen Darmstadt und Mannheim sowie die Strecke Viersen – Venlo. In beiden Fällen haben die Behörden erstmals diese beabsichtigten Überlastungserklärungen abgelehnt.

Bei der Main-Neckar-Bahn handelt es sich um eine zweigleisige Strecke, die durchschnittlich von sechs Zügen je Stunde und Richtung befahren wird. Der Bundesnetzagentur erschien bei diesen Nutzungszahlen eine Überlastungserklärung als nicht sinnvoll, selbst wenn das derzeitige Betriebsprogramm zu einer zeitweisen mangelhaften Betriebsqualität führt. Vielmehr sollte die DB Netz AG auf andere Weise versuchen, Optimierungspotentiale zu nutzen. Die Bundesnetzagentur hat stattdessen die DB Netz AG aufgefordert, den gesamten Oberrheinkorridor nördlich Mannheim einer gesamtheitlichen Betrachtung aller dort verlaufenden Strecken zu unterziehen. Dabei kam die DB Netz AG einen Monat später selbst zu der Ansicht, die vorgeschlagene Strecke sei doch nicht überlastet.

Die Strecke Viersen – Venlo ist schon mit vier Zügen je Stunde und Richtung voll ausgelastet und kann bei gleichzeitigem Zweirichtungsbetrieb nicht mehr Züge aufnehmen. Grund ist eine Eingleisigkeit über zwölf Kilometer und das Fehlen der „Viersener Kurve“, so dass von den Niederlanden in Richtung Ruhrgebiet fahrende Züge in Viersen wenden müssen. Die Ablehnung der Überlastungserklärung erfolgte seitens der Behörden vor allem wegen der zwei Begründungen der DB Netz AG: Die Strecke ist zwar sehr wichtig, wenn es in den nächsten Jahren zu wiederholten Teil- und Vollsperrungen wegen Bauarbeiten auf der wichtigeren Güterzugstrecke Oberhausen – Emmerich kommt; zahlreiche Güterzüge sowie der ICE Frankfurt – Amsterdam müssen dann über Viersen – Venlo umgeleitet werden. Allerdings tritt das Problem, dass Umleitungsstrecken bei größeren Bauarbeiten auf wichtigen Strecken überlastet sind, deutschlandweit ständig auf, ist also insofern kein Überlastungsindiz. Zudem gab die DB Netz AG bei den Beratungen offen zu, mit der Überlastungserklärung Bestellungen der Aufgabenträger für eine zusätzliche Regionalexpresslinie RE 8 unterbinden zu wollen. Überlastungserklärungen dienen aber aus Sicht der Behörden insbesondere mit dem zu erarbeitenden Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität dazu, die Kapazität zu steigern statt zusätzliche Nachfrage „abzuwehren“.

Die Ablehnung der Überlastungserklärung für Viersen-Venlo hatte aus Sicht der Bundesnetzagentur allerdings nur formale Gründe. Sie stellt einerseits selbst ohne Bauarbeiten auf der Strecke Oberhausen – Emmerich eine wichtige Strecke zwischen den Niederlanden und Deutschland dar, und zwar sowohl als Zugang zum europäischen Güterverkehrskorridor Nr. 1 Richtung Köln – Rhein-Main – Basel als auch zum Güterverkehrskorridor Nr. 8 Richtung Ostdeutschland – Polen/Tschechien. Die schon heute vor allem in ihrem südlichen Teil stark belastete, fast überlastete Strecke Oberhausen - Emmerich soll zudem in den kommenden Jahren nur dreigleisig ausgebaut werden, so dass sich ihre Kapazität nur um 25 bis allenfalls 30 Prozent erhöht. Zusätzlich gilt es, die „Resilienz“ der Schienenstrecken zu erhöhen – ein Aspekt, dessen Bedeutung sowohl die Totalsperrung der Oberrheinstrecke bei Rastatt 2017 als auch der weitgehende Ausfall des Rheins als Transportweg bei Niedrigwasser im Herbst 2018 gezeigt hat (vgl. 3.2 "Sicherstellung von Kohletransporten auf der Schiene"). Schließlich hat auch die Bundespolitik im November 2018 reagiert und den Ausbau der Strecke Viersen – Venlo in den vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans aufgenommen.

3.10 Digitalisierungsentwicklungen in der Trassenzuweisung

Die DB Netz AG entwickelt unter dem Arbeitstitel „Optimierungsverfahren in der Trassenzuweisung – Projekt Digitale Kapazitätssteigerung“ neue IT-gestützte Verfahren zur Bearbeitung der Trassenanmeldungen des Schienengüterverkehrs zum Netzfahrplan und außerhalb des Netzfahrplans.

Hierbei sollen neue Vorgehensweisen und Instrumente zur Anwendung kommen: Die netzweite automatisierte Erstellung von Systemtrassen für den Schienengüterverkehr und deren optimierte Belegung

im Netzfahrplan, ein Algorithmus zur automatischen Erstellung und Belegung von Systemtrassen und eine Anwendung zur kurzfristigen Belegung von Restkapazitäten außerhalb der Netzfahrplanerstellung („Click&Ride-App“).

Die Automatisierungs- und Optimierungsverfahren lassen nach Darstellung der DB Netz AG gegenüber der heutigen Bearbeitungstechnik weitreichende Verbesserungen im Trassenangebot erwarten. So würde dem Schienengüterverkehr mehr Kapazität durch eine optimierte Systemtrassen-Konstruktion zur Verfügung stehen. Eine höhere Netzauslastung und höhere Durchschnittsgeschwindigkeiten im Güterverkehr würden durch intelligente Belegung der Systemtrassen erzielt. Diese positiven Eigenschaften des Digitalisierungsprojekts seien mathematisch beweisbar.

Ein Computerprogramm soll bei der Belegung der Kapazität zunächst nach einem Optimierungsalgorithmus (Optimierungskomponente) vorgehen. Hierbei besteht die Zielfunktion darin, für jede Trassenanmeldung eine Trasse innerhalb definierter Konstruktionsspielräume zu konstruieren und gleichzeitig die durchschnittliche Beförderungszeit eines Zuges im Netz möglichst niedrig zu halten. Treten hierbei Belegungskonflikte auf, weil für einen bestimmten Zeitraum mehr Trassenanmeldungen vorliegen, als Kapazität zur Verfügung steht, soll das Computerprogramm für diese Konflikte unter Beachtung des Regulierungsalgorithmus (Regulierungskomponente) Entscheidungsvorschläge erstellen. Die Entwicklung und der Einsatz insbesondere der Regulierungskomponente erfordert die fachliche Begleitung durch die Bundesnetzagentur, weil sie den Rechtsrahmen, den das Eisenbahnregulierungsgesetz für die Bearbeitung von Trassenanträgen und die Koordinierung sowie Entscheidung im Fall konfligierender Trassenanträge vorgibt, abbilden soll.

Aus regulatorischer Sicht ist bei der Einführung neuer Verfahrensweisen zur Bearbeitung von Trassenanträgen nicht ausgeschlossen, dass dabei die Rechte der Zugangsberechtigten und die Überwachungsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde tangiert werden. Die DB Netz AG ist deshalb an die Bundesnetzagentur herangetreten, um eine Begutachtung der neuen Verfahrensweise anzuregen, bevor die IT-Anwendung in der Praxis eingesetzt wird.

Es sind Fachkenntnisse in den Bereichen der Eisenbahnbetriebswissenschaft, der Mathematik, der Softwareentwicklung und des Eisenbahnregulierungsrecht erforderlich, um die Aussagen der DB Netz AG hinsichtlich der Vorteile der computergestützten Trassenbearbeitung - durchschnittlich kürzere Beförderungszeiten und optimierte Belegung der Kapazität, wodurch insgesamt eine effektivere Kapazitätsauslastung ermöglicht werde - einschätzen zu können und um die Anforderungen an das Computerprogramm - eisenbahnbetriebliche Determinanten, Zielfunktionen und Algorithmen - definieren sowie deren entsprechende Umsetzung im Rahmen der Programmierung nachvollziehen zu können. Hinsichtlich des Eisenbahnregulierungsrechts ist zwar das Fachwissen in der Abteilung 7 vorhanden, bezüglich der übrigen genannten Bereiche bedarf es aber externer Fachkompetenz, für die mit der RWTH Aachen im Rahmen eines Projektes zusammengearbeitet wird.

D Zugang zu Serviceeinrichtungen

1. Einführung

Die Bundesnetzagentur prüft die Einhaltung eisenbahnrechtlicher Vorgaben für den diskriminierungsfreien Zugang zu Serviceeinrichtungen und den darin erbrachten Leistungen.

Einen Schwerpunkt der Arbeit bildet die Prüfung von Nutzungsbedingungen und das Tätigwerden der Behörde zur Vermeidung oder Beseitigung von Verstößen gegen die Zugangsrechte (vgl. Kapitel II D 2). Ein besonderes Augenmerk lag auf der Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS), welche von vielen Serviceeinrichtungsbetreibern an die Vorgaben des seit 2. September 2016 in Kraft getretenen Eisenbahnregulierungsgesetzes angepasst wurden. Daneben spielten die Prüfungen beabsichtigter Zugangsablehnungen von verschiedenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) eine wichtige Rolle (vgl. Kapitel II D 3.1). Schließlich legte ein Eisenbahnverkehrsunternehmen erstmals die Beschwerde nach § 13 Abs. 5 ERegG bei der Bundesnetzagentur ein.

Im Verfahren zur Durchsetzung von Nutzungsbedingungen gegenüber trimodalen Güterterminals hat das Bundesverwaltungsgericht die von der betroffenen Terminalbetreiberin eingelegte Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision zurückgewiesen und die Bundesnetzagentur hat weitere Verfahren mit anderen Güterterminalbetreibern in Binnenhäfen wieder aufgegriffen.

Die Bundesnetzagentur beauftragte 2018 ein Gutachten zur Bestimmung tragfähiger Alternativen in der Praxis. Um die abstrakten Vorgaben zur betrieblichen, technischen und wirtschaftlichen Substituierbarkeit, sowie die Auswirkungen auf den Wettbewerb zu untersuchen, hat die Bundesnetzagentur den Auftrag für den Teilbereich der Abstellgleise vergeben. Die Ergebnisse sollen auf andere Arten von Serviceeinrichtungen übertragen werden.

Daneben spielte die rechtliche Einordnung der Infrastrukturen für alternative Antriebstechnologien eine wichtige Rolle. Die Bundesnetzagentur steht hierzu mit verschiedenen Beteiligten im Austausch und wird den Diskussionsprozess weiter begleiten. Die voranschreitende Entwicklung wird gegebenenfalls eine weitere Bewertung erfordern.

2. Prüfung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

2.1 INBP der DB Station&Service AG

Ende Oktober 2017 hatte die DB Station&Service AG die beabsichtigten Änderungen ihrer Infrastrukturnutzungsbedingungen für Personenbahnhöfe (INBP) zur Prüfung eingereicht. Diese betrafen Anpassungen an das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG), die Beschreibung der Ausstattungen und Leistungen an Stationen und die Regelungen für Autoreisezug-Terminals.

Die Änderungen zu den Regelungen für Autoreisezug-Terminals waren aus Sicht der Bundesnetzagentur ein erster Schritt zu mehr Transparenz. Eine weitere Prüfung und Einleitung eines Verfahrens zur Überarbeitung der Regelungen sind für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Die Bundesnetzagentur hat die Änderungen nicht abgelehnt, sie konnten daher am 1. Januar 2018 in Kraft treten.

Ein Schwerpunkt der Prüfung war die Beschreibung der Ausstattungen und Leistungen an den einzelnen Stationen (Leistungsbeschreibung). Die an Personenbahnhöfen erbrachten Leistungen sind bereits seit mehreren Jahren Gegenstand intensiver Erörterungen zwischen allen Marktbeteiligten. Aufgabenträger und Eisenbahnverkehrsunternehmen äußern sich immer wieder kritisch über den Zustand der Stationen und die Qualität der erbrachten Leistungen und rügen, dass es weder hinsichtlich der tatsächlich erbrachten Leistungen noch hinsichtlich der ihnen geschuldeten Leistungen hinreichende Transparenz gebe.

Die DB Station&Service AG verpflichtete sich mit den mitgeteilten Änderungen, eine stationsgenaue Beschreibung der spezifischen Leistungen und Ausstattungsmerkmale (u. a. Bahnsteighöhe, bauliche Länge von Bahnsteigen, Vorhandensein von Sitzgelegenheiten oder Wetterschutz etc.) bereitzustellen, welche über das Internet abrufbar sein soll. Nach Abschluss des Umsetzungsprozesses werden die Zugangsberechtigten erstmals über eine detaillierte, für jeden einzelnen Bahnhof erstellte Beschreibung der dort angebotenen Ausstattungen und Leistungen verfügen. Die Bundesnetzagentur hat diese Änderungen der INBP nicht abgelehnt, hielt sie aber gleichwohl noch für ergänzungsbedürftig.

Deshalb führt die Bundesnetzagentur seit Anfang 2018 ein ex post-Verfahren, das auf eine weitergehende Detaillierung der Beschreibung der an Personenbahnhöfen erbrachten Leistungen sowie auf eine Konkretisierung der geschuldeten Mindestausstattungen gerichtet ist. Das laufende Verfahren beinhaltet zwei Aspekte. Zum einen soll die DB Station&Service AG für jeden ihrer Personenbahnhöfe einen dauerhaft vorzuhaltenden und in angemessenen Abständen zu aktualisierenden „Stationssteckbrief“ erstellen, aus dem die Leistungen hervorgehen, die an den Bahnhöfen tatsächlich erbracht werden. Die entsprechenden vorhandenen Leistungsversprechen erscheinen defizitär. So fehlen vielfach Angaben zur Quantität der Ausstattung, zur Qualität der Leistungen und zur zeitlichen Verfügbarkeit. Den zweiten Aspekt des Verfahrens bildet die Mindestausstattung der Personenbahnhöfe.

Um allerdings die Fragen nach dem tatsächlichen Ist-Bestand der Stationen sowie nach dem gesetzlich geschuldeten Mindestausstattungsniveau auf einer fundierten Grundlage beurteilen zu können, benötigt die Bundesnetzagentur ein eindeutiges Bild über das derzeit tatsächlich angebotene Ausstattungs- bzw. Leistungsniveau. Die DB Station&Service AG hat sich dazu bereit erklärt, die hierfür benötigten Daten zu erfassen und der Bundesnetzagentur in drei Stufen bis Ende 2019 zur Verfügung zu stellen.

2.2 Nutzungsbedingungen von trimodalen Terminals nach der Entscheidung des BVerwG

Die Bundesnetzagentur schrieb im Zeitraum von 2010 bis 2015 auf der damaligen Rechtsgrundlage der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) zahlreiche Betreiber von Serviceeinrichtungen bezüglich der Aufstellung von Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) an. Dieser Aktion folgte gegenüber Betreibern von trimodalen Terminals aus dem Raum Duisburger Hafen in 2012 ein Rechtsstreit darüber, ob diese Terminals der Eisenbahnregulierung unterliegen. Wesentliches Argument der Terminalbetreiber war, dass eisenbahnbezogene Leistungen nur einen geringen Anteil am Gesamtbetrieb hätten, während der Schwerpunkt der Leistungen für die Verkehrswege Straße und Wasser erbracht würden. Die Bundesnetzagentur stellte die Verfahren bis auf ein Musterverfahren ruhend. Nachdem sowohl das Verwaltungsgericht Köln als auch das Oberverwaltungsgericht NRW die Auffassung der Bundesnetzagentur bestätigten, entschied das Bundesverwaltungsgericht Anfang 2018, dass der Anteil der Eisenbahntätigkeit am Gesamtbetrieb nicht über die Zugehörigkeit des Terminals zum regulierten Bereich entscheide, sondern sämtliche eisenbahnbezogenen Leistungen als zu regulieren zu bewerten sind. Dies gelte sowohl unter dem

bei Beginn des Rechtsstreits geltenden AEG als auch unter dem nunmehr seit September 2016 geltenden Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG).

Im Laufe des Jahres 2018 nahm die Bundesnetzagentur 14 ruhende Verfahren wieder auf. Mit Inkrafttreten des ERegG änderten sich auch die Bedingungen der NBS-Aufstellung bzw. wurde die Bundesnetzagentur befugt, Betreiber von Serviceeinrichtungen bei Vorliegen der Voraussetzungen auf Antrag von regulatorischen Pflichten teilweise zu befreien. Einige der Betreiber stellten Befreiungsanträge, welche noch geprüft werden (Stand: 11. Februar 2019). Zwei Verfahren wurden aufgrund von Geschäftsaufgabe eingestellt. Drei Betreiber von Serviceeinrichtungen unterrichteten die Bundesnetzagentur nach § 72 Satz 1 Nr. 5 ERegG über ihre NBS-Aufstellung. Die übrigen Unternehmen werden in umfangreichen Vorermittlungen bei der Erstellung der Nutzungsbedingungen begleitet und werden im Laufe des Jahres 2019 die Bundesnetzagentur über ihre beabsichtigten NBS nach § 72 Satz 1 Nr. 5 ERegG unterrichten.

2.3 Prüfung NBS der DB Energie GmbH

Im September 2017 unterrichtete die DB Energie GmbH die Bundesnetzagentur über die beabsichtigte Änderung ihrer Allgemeinen Nutzungs- und Geschäftsbedingungen für Schienentankstellen (ANST) der DB Energie GmbH. Die DB Energie GmbH betreibt rund 180 Tankeinrichtungen für Schienenfahrzeuge. Die ANST waren zuletzt im Jahr 2007 geändert worden.

Im Laufe des Verfahrens wurden auf Anregung der Bundesnetzagentur zur Vermeidung eines ablehnenden Beschlusses einzelne wesentliche Verbesserungen der ANST erreicht. Unter anderem wurde eine Tankstellenübersicht mit Leistungen als Bestandteil der ANST aufgenommen und die Regelungen zu Investitionen auf Kundenwunsch differenzierter dargestellt.

Im Rahmen des Verfahrens wurde zudem die Abstimmung der Nutzungsrechte von Tankgleis (DB Netz AG) und Tankeinrichtung (DB Energie GmbH) zwischen den Betreibern untersucht. Demnach können die Tankgleise nicht zur Nutzung im Netzfahrplan oder im Gelegenheitsverkehr angemietet werden. Die tatsächliche Nutzungsanfrage des Tankgleises zum Zweck der Betankung wird allein von der DB Netz AG im laufenden Betrieb dispositiv geregelt.

Aufgrund der engen Fristenbindung sowie der Notwendigkeit, vertiefende Kalkulationsnachweise anzufordern, konnte eine abschließende Prüfung der tankstellenspezifischen Bereitstellungspreise nicht erfolgen. Deswegen hat die Bundesnetzagentur im Anschluss ein ex-post-Verfahren durchgeführt. Dabei konnte die DB Energie GmbH die Kostenorientierung und Angemessenheit ihrer Entgelte nachweisen, so dass die Entgeltbildung ohne Beanstandung blieb.

2.4 Prüfung der NBS der DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur prüft die Änderungen der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen, welche die DB Netz AG in der Regel jährlich vornimmt. Die Prüfungstiefe und -intensität hängen dabei von den vorgelegten Änderungen und den Stellungnahmen der Marktteilnehmer ab. In den Jahren 2017 und 2018 gab es keine Beanstandungen. Allerdings hat die Bundesnetzagentur einzelne Punkte in Anhörungsschreiben aufgegriffen. 2018 hatten beispielsweise mehrere Eisenbahnverkehrsunternehmen in ihren Stellungnahmen zunehmende Kapazitätsengpässe in Serviceeinrichtungen beklagt. Obwohl es sich bei formaler Betrachtung nicht um Änderungen der Nutzungsbedingungen handelte, hat die Bundesnetzagentur deutlich gemacht, dass hier in Zukunft Handlungsbedarf bestehen kann. Neben einem Ausbau der bestehenden Kapazität wäre es aus

Sicht der Bundesnetzagentur auch denkbar, die bestehende Kapazitätsvergabe insbesondere bei Anfragen im Gelegenheitsverkehr beispielsweise durch Disposition und Koordination zu optimieren.

2.5 Verzicht auf Mitteilungen über Änderungen der Infrastrukturbeschreibung

Bei drei großen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), der DB Netz AG, der Hamburg Port Authority AÖR (HPA) und der Freien Hansestadt Bremen, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, Bremische Hafeneisenbahn (BHE) hat die Bundesnetzagentur beschlossen, auf eine Unterrichtung über Änderungen der Infrastrukturbeschreibung in den NBS der Betroffenen zu verzichten. Das ERegG erlaubt einen solchen Verzicht gemäß § 73 Abs. 4 ERegG. Er dient der Verwaltungsvereinfachung und der Entlastung betroffener Unternehmen von Bürokratieaufwand. Bei den drei genannten EIU kommt es regelmäßig zu Veränderungen im Bestand der zu den Serviceeinrichtungen gehörenden Infrastruktur. Grundsätzlich ist jede Änderung der Infrastrukturbeschreibung als Bestandteil der Nutzungsbedingungen der Bundesnetzagentur nach § 72 Satz 1 Nr. 5 ERegG mitzuteilen. Diese Vorgehensweise ist sowohl bei der Betroffenen als auch bei der Bundesnetzagentur mit erheblichem Aufwand verbunden, dem in der Regel nur selten regulatorisch kritische Änderungen gegenüberstehen. Aus den gleichen Erwägungen hatte die Bundesnetzagentur gegenüber den Betroffenen bereits Ende 2012 schriftlich darauf verzichtet, über Veränderungen im Infrastrukturbestand der Serviceeinrichtungen unterrichtet zu werden.

Der Verzicht wurde befristet und erfolgte unter der Maßgabe, dass die Bundesnetzagentur unaufgefordert vierteljährlich (DB Netz AG) bzw. halbjährlich zum 31. Januar und 31. Juli des jeweiligen Jahres (HPA und BHE) im Nachhinein über erfolgte Änderungen der Infrastruktur-beschreibung informiert wird. Sollte es erforderlich sein, wird die Bundesnetzagentur Art und Umfang der Infrastrukturänderungen und deren Anlass genauer prüfen und ggf. nachträglich Ermittlungen aufnehmen.

3. Weitere Tätigkeiten

3.1 Prüfung von Zugangsentscheidungen/Nutzungskonflikten in Serviceeinrichtungen

Die Bundesnetzagentur prüft sog. Ablehnungsmitteilungen, die Betreiber von Serviceeinrichtungen vorzulegen haben, wenn sie Anträge auf Zugang zu Serviceeinrichtungen ablehnen wollen. Das kommt in der Praxis etwa dann vor, wenn mehr Nutzungsanmeldungen für z. B. eine Abstellanlage vorliegen, als in der Anlage realisiert werden können.

Im Zuge der Aufstellung des Netzfahrplans 2017/2018 hat die DB Netz AG der Bundesnetzagentur vier Ablehnungsmitteilungen vorgelegt. Dabei ergaben sich keine Beanstandungen, allerdings konnte die Bundesnetzagentur in einem Fall auf eine einvernehmliche Lösung der Beteiligten hinwirken. Im Folgejahr hatte die Bundesnetzagentur zehn Ablehnungsmitteilungen zu prüfen. Lag der Schwerpunkt in den Vorjahren bei Nutzungskonflikten von Unternehmen des Schienengüterverkehrs, zeigten sich 2018 vor allem Kapazitätsengpässe in Abstellanlagen des Personenverkehrs. Betroffen waren vor allem die Knoten Berlin und Hamburg, in denen durch neue Wettbewerber im Schienenpersonenfernverkehr eine erhöhte Nachfrage nach Abstellungen zu verzeichnen war.

Der Schwerpunkt der Ablehnungsmitteilungen liegt dabei bei der Erstellung des jeweiligen Jahresnetzfahrplans. Unterjährig werden dagegen nur vereinzelt Ablehnungsmitteilungen für kurzfristige Nutzungen vorgelegt. In der Regel führt die chronologische Bearbeitung von Anträgen dazu, dass bei Auftauchen der Konfliktsituation mit wenigstens einem Zugangsberechtigten schon ein Nutzungsvertrag

geschlossen wurde. Dennoch kann auch in diesen Fällen die Koordinierung verschiedener Anträge und vereinbarter Nutzungen zu einer effizienten und optimierten Nutzung der vorhandenen Infrastruktur führen. Beispielsweise gab es im Berichtszeitraum regionale Sturmschäden, die zu einer erhöhten Nachfrage nach Holztransporten führten. Allerdings gab es nur wenige geeignete Verlademöglichkeiten. Das Eisenbahnverkehrsunternehmen, das als erstes einen Nutzungsantrag gestellt hatte, erhielt einen Nutzungsvertrag für die Ladegleise für den Rest der Netzfahrplanperiode. Daraufhin meldeten sich weitere Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Bundesnetzagentur, denen keine geeignete Ladeinfrastruktur zur Verfügung stand. Aufgrund der bereits geschlossenen Nutzungsverträge konnte die DB Netz AG keine Nutzungen mehr zuweisen. Nachdem die Bundesnetzagentur den Fall aufgegriffen hatte, konnten weitere Ladegleise zur Verfügung gestellt werden und von allen interessierten Eisenbahnverkehrsunternehmen genutzt werden. Das Beispiel zeigt, dass auch im sog. Gelegenheitsverkehr Bedarf für eine Koordinierung mehrerer Nutzungsanträge bestehen kann. Das geltende Vergabeverfahren sah diese Koordinierung allerdings nicht vor. Aufgrund der neuen Regelungen in der Durchführungsverordnung 2017/2177/EU wird sich dies jedoch ändern.

3.1.1 Konfliktverfahren DB Netz AG gegen FlixTrain

In diesem Zusammenhang bearbeitete die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 ein Konfliktverfahren, in dem ein neuer Wettbewerber eine Abstellmöglichkeit in einer Berliner Serviceeinrichtung aufgrund eines schon abgeschlossenen langlaufenden Nutzungsvertrages (vgl. Kapitel II D 3.5) nicht zugeteilt bekommen sollte. Die Bundesnetzagentur prüfte daraufhin das vom Betreiber der Serviceeinrichtung, der DB Netz AG, angewandte Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren. Die beabsichtigte Ablehnung war im Ergebnis nicht zu beanstanden.

Im Verfahren zeigten sich Ursachen, warum die Kapazität in Serviceeinrichtungen der DB Netz AG für Bestellungen im Netzfahrplan oder im Gelegenheitsverkehr teilweise nur eingeschränkt zur Verfügung steht. Zum einen wird sie dadurch gebunden, dass seit dem Netzfahrplan 2017 teilweise der Abschluss von Nutzungsverträgen mit einer Laufzeit von bis zu fünf Jahren wieder möglich ist. Zum anderen bietet die DB Netz AG seit einigen Jahren ein Geschäftsmodell an, bei dem Zugangsberechtigte in die Infrastruktur investieren können, wenn sich für sie von der zu ihren Gunsten veränderten Gleisausstattung ein Mehrwert abzeichnet. Im Gegenzug erhält der Zugangsberechtige einen Nutzungsvertrag mit einem auf die Amortisation des Invests angepassten Nutzungsvertrag mit einer Dauer von fünf oder in Ausnahmefällen mehr Jahren. Auf diese Weise kann trotz fehlender Ausbauverpflichtung der Betreiber von Serviceeinrichtungen Infrastruktur für Zugangsberechtigte geschaffen werden. Allerdings fällt für alle anderen Zugangsberechtigten für eine längere Zeit Kapazität weg. Die Bundesnetzagentur konnte im Berichtszeitraum erwirken, dass die zur sog. „Investition auf Kundenwunsch“ gewünschten Gleise zumindest allen Zugangsberechtigten zur Mitnutzung und Koordinierung schon bei der Vergabe von Kapazität im Netzfahrplan angeboten werden. Auf diese Weise konnten im Einverständnis mit den Vertragsinhabern weiteres Optimierungspotenzial genutzt und Nutzungsablehnungen vermieden werden.

3.2 Abwicklungsproblem in Bremerhaven im Herbst 2017

Im Zeitraum vom 14. September bis 24. November 2017 kam es zu erheblichen Störungen des Eisenbahnverkehrs auf der Hafenbahninfrastruktur in Bremerhaven. Mehrere, dort regelmäßig verkehrende Eisenbahnverkehrsunternehmen informierten die Bundesnetzagentur darüber, dass der Zugverkehr im Hafen sehr unzuverlässig abgewickelt würde und teilweise pünktliche Züge mit vereinbarter Nutzung für Hafen- und Terminalkapazität im Zulauf in die Zwischenabstellung gesteuert wurden. Zudem bestand in einigen

Fällen Intransparenz darüber, wann mit einer weiteren Abwicklung zu rechnen war. Die Kritik der Zugangsberechtigten ging insbesondere dahin, dass der Fortschritt der Abwicklung nur sehr kurzfristig mitgeteilt wurde und so kurzfristig oft kein Fahrpersonal disponiert werden konnte. Seitens der Bremischen Hafeneisenbahn (BHE) wurde aber auch angemerkt, dass die verspätete Abholung von abfahrbereiten Zügen das System zusätzlich belaste.

Ursache hierfür waren zunächst Unregelmäßigkeiten im Betriebsablauf bedingt durch Baumaßnahmen im Zulauf auf Bremerhaven und auf der Hafeneisenbahn (Ausbau Gleisgruppe Imsumer Deich bis zum 25. November 2017). Die Beeinträchtigung der Infrastrukturnutzung wurde durch dicht aufeinander folgende Stürme und andere Witterungsbeeinträchtigungen im Oktober und Anfang November 2017 immer wieder erheblich verschärft. Eine Rückkehr zum normalen Betriebsablauf wurde damit immer wieder verzögert, so dass es zu erheblichen Zugangsbeeinträchtigungen kam.

In verschiedenen Telefonkonferenzen mit allen Beteiligten wurde über die Situation informiert und nach Lösungsmöglichkeiten gesucht. Die Bundesnetzagentur hat in den Telefonkonferenzen die regulatorischen Rahmenbedingungen, insbesondere die Notwendigkeit transparenter und ausgewogener (angemessen und diskriminierungsfrei) Regelungen, erläutert und die Lösungsansätze an diesen gemessen. Um zum normalen Betrieb zurückzukehren, waren aufgrund des Ausmaßes der Störungen die etablierten Prozesse zum Umgang mit Störungen innerhalb der Bremischen Hafeneisenbahn und auf den Schnittstellen zu den angrenzenden Infrastrukturen nicht mehr ausreichend. Es wurden verschiedene kurzfristige Maßnahmen ergriffen, z. B. durch die vorzeitige Inbetriebnahme zusätzlicher Gleise, den Einsatz zusätzlichen Personals und längere Öffnungszeiten der Terminals. Zudem mussten für den Verkehrszeitraum 09. bis 24. November insgesamt 35 kurzfristige (ad-hoc) Nutzungsanträge abgelehnt werden. Hier hat die Bundesnetzagentur durch eine Verzichtserklärung unnötige bürokratische Hürden durch eine Vielzahl von Einzelunterrichtungen vermieden. Am 24. November wurde die Störungssituation für beendet erklärt. Alle Beteiligten sind sich einig, dass zum einen im Nachgang die Ursachen für die häufigen Störungssituationen auf der Hafenbahn und zum anderen der Umgang mit diesen in der Tiefe untersucht werden muss.

Die Bundesnetzagentur hat neben der Disposition auf der Hafenbahn ein besonderes Augenmerk auf die abgestimmte Vergabe und Nutzung der Kapazitäten zwischen den relevanten Betreibern gelegt. Hierzu haben die Betroffenen selbst untereinander, aber auch mit der Bundesnetzagentur Verbesserungspotenziale diskutiert und teilweise eingeführt. Auch in der Abstimmung zwischen der Hafendisposition und den Nutzern der Hafenbahn wurden Maßnahmen zur verbesserten Kommunikation (u. a. unmittelbare Rückmeldung an Nutzer, wenn Wagendaten fehlen oder verzögerte Abfahrt von Zügen) entwickelt und umgesetzt. Darüber hinaus gab es weitere Themenfelder, wie die Optimierung der Rangierdienstleistungen, die in einem Arbeitskreis der Akteure vor Ort beleuchtet und weiterentwickelt wurden. Die Bundesnetzagentur wird die Qualität der Abwicklung weiterhin beobachten.

3.3 Beschwerde nach § 13 Abs. 5 ERegG in Remagen

Die National Express Rail GmbH hat bei der Ausschreibung zum Rhein Ruhr Express (RRX) den Zuschlag für Verkehrsleistungen auf der Strecke von Duisburg nach Koblenz ab dem 9. Juni 2019 bekommen. Das vom Verkehrsträger vorgegebenen Verkehrskonzept erfordert, dass die National Express Rail GmbH in Remagen mit Oberleitung überspannte Abstellgleise nutzen kann.

Die Nutzung des von der National Express Rail GmbH angemeldete Wunschgleises wollte die Betreiberin der Serviceeinrichtung, die DB Netz AG ablehnen und unterrichtete die Bundesnetzagentur hierüber gemäß § 72 Abs. 1 Nr. 3 ERegG. Ablehnungsgrund war, dass die beantragte Kapazität vertraglich schon an einen anderen Zugangsberechtigten gebunden war. Dieser Zugangsberechtigte deckt über ein erhöhtes Entgelt eine für seine Belange getätigte Investition der DB Netz AG auf diesen Gleisen (Investition auf Kundenwunsch). Die Bundesnetzagentur widersprach der Ablehnung der DB Netz AG nicht, da die Ablehnung rechtskonform und insbesondere im Einklang mit den geltenden Nutzungsbedingungen stand. Daraufhin wendete sich die National Express Rail GmbH mit einer Beschwerde gem. § 13 Abs. 5 ERegG an die Bundesnetzagentur.

Bei einer Beschwerde nach § 13 Abs. 5 ERegG muss die Bundesnetzagentur zunächst prüfen, ob eine tragfähige Alternative zu der gewünschten Infrastruktur vorhanden ist. Ist dies nicht der Fall, kann die Bundesnetzagentur dem Beschwerdeführer einen angemessenen Teil der Kapazität zuweisen.

In Remagen sind zwar zwei ausreichend lange Gleise vorhanden. Jedoch war ein Gleis nicht auf einer ausreichenden Länge mit einer Oberleitung überspannt war. Bei dem anderen Gleis war der Abstand zum benachbarten Gleis nicht groß genug, weshalb aus Gründen des Arbeitsschutzes der vorgeschriebenen Vorbereitungs- oder Abschlussgang des Lokführers grundsätzlich nicht durchgeführt werden darf.

Die beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie die DB Netz AG folgten der Einladung der Bundesnetzagentur zu einem Erörterungstermin. Es wurden erneut Alternativen im Bahnhof Remagen und in seiner Nähe geprüft. Gegen unterschiedliche Alternativen sprachen entweder betriebliche Interessen der anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen oder wirtschaftliche Gründe des Beschwerdeführers. Daraufhin prüfte die DB Netz AG, ob im Rahmen des momentan laufenden Umbaus des Bahnhofs Remagen das bisher nur teilweise elektrifizierte Gleis auf der kompletten Nutzlänge mit einer Oberleitung überspannt werden kann. Für das zweite in Frage kommende Gleis sagte die DB Netz AG zu, für die kurze Dauer des Vorbereitungs- bzw. Abschlussdienstes das Nachbargleis für Zugfahrten zu sperren. Im Gegenzug sagte die National Express Rail GmbH eine enge Abstimmung mit dem Fahrdienstleiter vor Ort zu.

Die auf Vermittlung der Bundesnetzagentur erarbeiteten Möglichkeiten deckten den Bedarf aller in Remagen beteiligten Akteure des Schienenpersonen-Nahverkehrs. Die National Express Rail GmbH schloss mit der DB Netz AG Einzelnutzungsverträge zu den benötigten Gleisen und zog anschließend die Beschwerde zurück.

3.4 Verfahren zu Rangiererwegen

Ein Zugangsberechtigter hat sich 2016 an die Bundesnetzagentur gewendet, weil er bei der Nutzung der Serviceeinrichtungen der DB Netz AG Bedenken wegen der Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften hatte. Konkret ging es darum, dass beispielsweise Abstellgleise häufig über keine ausreichenden Randwege verfügten und keine Beleuchtung aufwiesen. Beides ist erforderlich, damit das Personal der Eisenbahnverkehrsunternehmen die betriebsnotwendigen Tätigkeiten im Gleisbereich sicher ausführen kann. Da die geltenden Nutzungsbedingungen zu Randwegen und Beleuchtung keine Angaben enthielten, hat die Bundesnetzagentur diesen Sachverhalt aufgegriffen. Aus behördlicher Sicht erfordert das eisenbahnrechtliche Transparenzgebot eine Beschreibung der vorhandenen Infrastruktur einschließlich der vorhandenen Randwege und Beleuchtungseinrichtungen. Auf den Erlass eines entsprechenden Beschlusses konnte dann nach intensiver Ermittlung und Erörterung verzichtet werden. Die DB Netz AG hat zugesagt, dass sie diese Angabe in die graphische Infrastrukturbeschreibung aufnehmen wird.

3.5 Langlaufende Verträge

Die DB Netz AG bietet in ihren Serviceeinrichtungen langlaufende Verträge über die Nutzung von Gleiskapazität mit einer Vertragsdauer von bis zu fünf Jahren an. Diese Verträge bieten den Eisenbahnverkehrsunternehmen Planungssicherheit. Gleichzeitig können sie aber auch eine Erschwernis für später hinzutretende Eisenbahnverkehrsunternehmen darstellen, die während der Laufzeit der langlaufenden Verträge keine Nutzungsverträge abschließen können. Daher hat die DB Netz AG für einige Serviceeinrichtungen, wie z. B. Grenzbahnhöfe, den Abschluss von langlaufenden Verträgen ausgeschlossen. Nachdem 2018 deutlich wurde, dass in manchen Knoten Kapazitätsengpässe in Abstellanlagen auftreten und dort auch langlaufende Verträge abgeschlossen wurden, hat die Bundesnetzagentur sich einen Überblick über die deutschlandweite Vergabe der langlaufenden Verträge verschafft. Die Bundesnetzagentur wird das Thema weiter kritisch verfolgen und prüfen, ob die Vergabe langlaufender Verträge zu einem Zugangshemmnis für Eisenbahnverkehrsunternehmen wird. Insbesondere ist zu bewerten, ob eine nachträgliche Zuweisung eines angemessenen Anteils der Kapazität durch die Bundesnetzagentur aufgrund einer Beschwerde nach § 13 Abs. 5 ERegG ein ausreichender Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen an Planungssicherheit, Auslastungsrisiko und kurzfristigen Verkehrsbedürfnissen sein kann.

Gegenläufig zu einer Vergabe von Nutzungsverträgen über mehrere Netzfahrplanperioden ist die Nachfrage nach kurzfristigen, einmaligen Nutzungen. Besonders von den Anbietern von Charterverkehren im Personenverkehr, die beispielsweise Sonderzüge zu Sportereignissen, Messen oder sonstigen Veranstaltungen anbieten, erhält die Bundesnetzagentur immer wieder Beschwerden, weil die erforderlichen Kapazitäten nicht in jedem Fall zur Verfügung stehen. Die Bundesnetzagentur hat das zum Anlass genommen, mehrere Eisenbahnverkehrsunternehmen, die in diesem Segment tätig sind, nach ihrer Einschätzung der Kapazitätsvergabe in Serviceeinrichtungen zu befragen. Auf dieser Grundlage kann die Bundesnetzagentur die Marktbedürfnisse besser einschätzen.

3.6 Verfahren zu Werksbahnen

Mit Einführung des ERegG hat sich auch der rechtliche Status der Werksbahnen, das heißt der Eisenbahninfrastrukturen, die ausschließlich für den eigenen Güterverkehr betrieben werden, geändert. Bis zum Inkrafttreten des ERegG im September 2016 mussten Werksbahnen als nicht-öffentliche Eisenbahninfrastruktur nach § 14 Abs. 1 Satz 4 AEG grundsätzlich keinen Zugang gewähren. Diese Änderung ist vor allen Dingen dem Umstand geschuldet, dass Werksbahninfrastrukturen nicht mehr automatisch als öffentliche Eisenbahninfrastruktur kategorisiert werden, wenn an oder auf ihr andere Unternehmen als der Betreiber selbst angesiedelt sind und diese ebenfalls eigene Güter erhalten bzw. versenden. Seit dem September 2016 werden Werksbahnen zwar aufsichtsrechtlich immer noch als nicht-öffentliche Infrastrukturen kategorisiert. Jedoch unterliegen Werksbahnen einem eingeschränkten Zugangsrecht in § 15 ERegG. Auch wenn dann - streng genommen - auf der Werksbahn "auch" andere Güter als die des Werksbahnbetreibers transportiert werden, bleibt die Nichtöffentlichkeit erhalten. Dafür müssen die Betreiber dieser Werksbahnen aber Sorge dafür tragen, dass diese anliegenden Unternehmen eigene Güter weiterhin über die Werksbahninfrastruktur transportieren (lassen) kann (eingeschränktes Zugangsrecht). Der Betreiber der Werksbahn hat nun nach § 15 Abs. 1 ERegG die Wahl, wie er die Versorgung der weiteren Unternehmen sicherstellt. Er kann sich vorbehalten, Transporte auf der von ihm beschriebenen Eisenbahninfrastruktur - oder Teilen davon - selbst durchzuführen oder durch ein von ihm beauftragtes EVU durchführen zu lassen ("geschlossene Werksbahn"). Spricht er diesen Vorbehalt nicht aus, muss er den EVU insoweit Zugang gewähren, wie die Güter für die auf bzw. an der Werksbahninfrastruktur angeschlossenen Unternehmen bestimmt sind ("offene Werksbahn"). Aus diesem Grund sind Werksbahnen - wenn auch in

sehr geringem Maßen - auch der regulatorischen Aufsicht unterstellt. Seit dem Inkrafttreten des ERegG erreichen die Bundesnetzagentur auch Beschwerden, über Behinderungen beim Zugang zu Werksbahninfrastrukturen.

Eine Zugangsbeschwerde befasste sich mit einer offenen Werksbahn, deren Betreiber zunächst nur einer ausgewählten Zahl von Eisenbahnverkehrsunternehmen den Zugang zu seinem Übergabebahnhof gewährte, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund erkennbar war. Andere interessierte EVU sollten dagegen ihre Güter schon im Schienennetz vor dem Übergabebahnhof an eines dieser ausgewählten EVU übergeben und befördern lassen. Im Rahmen eines Vorermittlungsverfahrens erfolgte ein Hinweis auf die Pflichten von offenen Werksbahnen, Zugang zu gewähren. Die Werksbahn änderte daraufhin ihre Praxis und ihre Zugangsbedingungen. Seitdem kann nun jedes interessierte EVU bis in den Übergabebahnhof fahren.

In einem anderen Fall wollte der Betreiber einer geschlossenen Werksbahn einen Hinteranlieger nicht bedienen lassen. Die Prüfung des Sachverhaltes erfolgte in Zusammenarbeit mit der Landeseisenbahnaufsicht Brandenburg. Aus regulatorischer Sicht hätte der Zugang über die Werksbahn gewährt werden müssen, da ein Anschluss bestand und dieser hätte bedient werden müssen. Aufgrund weiterer zivilrechtlicher Streitigkeiten konnte der Hinteranlieger sein Beförderungsinteresse jedoch nicht durchsetzen.

Im August 2018 hatte sich der Zweckverband Abfallverwertung Südostbayern (ZAS) als Hinteranlieger über die Werksbahn der InfraServ GmbH & Co. KG Gendorf KG (ISG) bei der Bundesnetzagentur beschwert. Zwischen den Parteien bestanden seit Jahren mehrere Verträge. Unter anderem bestand seit 1994 ein Gleisanschlussvertrag, der auch die Bedienung der ZAS durch ein „Dritt-EVU“ regelte. Im Januar 2017 erklärte sich die ISG nach §15 Abs. 1 ERegG zu einer geschlossenen Werksbahn mit der Folge, dass die Eisenbahntransporte auf dem dortigen Gelände nun nur noch ausschließlich durch sie selbst als EVU erbracht werden sollten. Ende des Jahres 2017 wurden den im Chemiepark Gendorf angesiedelten Unternehmen, die neu aufgestellten Leistungsbedingungen sowie eine Liste der neuen Entgelte für die Bedienung durch das eigene Werksbahn-EVU übermittelt. Hinsichtlich der alten Vertragsbedingungen sprach die ISG eine außerordentliche Kündigung aus. Damit sollte der neue Leistungsumfang der ISG abgebildet werden.

Die ZAS widersprach der außerordentlichen Kündigung und den Leistungsbedingungen unter Berufung auf die bestehenden Vertragsverhältnisse. Mehrere Rechnungen, die die ISG auf Grundlage der neuen Preise ausstellte, wurden von der ZAS nicht beglichen.

Aufgrund der nichterfolgten Zahlungen der ZAS, drohte die ISG eine Einstellung der Verkehrsdienste der Werksbahn an. Daraufhin legte die ZAS im August 2018 bei Beschwerde bei der Bundesnetzagentur ein, um die ISG zu verpflichten, die Schienenverkehrsdienste ihr gegenüber weiterhin auf Grundlage der Vertragskonditionen von 1994 zu erbringen. Hilfsweise solle die Versorgung zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen nach näherer Maßgabe der Bundesnetzagentur erfolgen. Nach Prüfung durch die Beschlusskammer wurde die Beschwerde der ZAS im Dezember 2018 zurückgewiesen.

Nach Auffassung der Bundesnetzagentur war die Kündigung vom Dezember 2017 wirksam, da der ISG eine Fortsetzung des Vertragsverhältnisses bis zur vereinbarten Beendigung oder bis zum Ablauf einer Kündigungsfrist nicht zugemutet werden konnte. Anderenfalls hätten gesetzlichen Vorgaben für geschlossene Werksbahnen nicht gerecht werden können. Mit Inkrafttreten des ERegG waren nicht nur die geschlossenen Nutzungsverträge mit den Anschließern zu berücksichtigen, sondern auch die öffentlich-rechtlichen

Vorgaben aus § 15 ERegG zu erfüllen. Somit standen sich Verpflichtungen aus privatrechtlichen Verträgen und öffentlich-rechtliche Verpflichtungen gegenüber. Das ERegG verlangt eine grundsätzlich gleiche Behandlung aller Nutzer einer geschlossenen Werksbahn. Unterschiedliche individualvertragliche Verpflichtungen laufen diesem Regelungsanliegen zuwider. Das Bundesverwaltungsgericht hat für Schienennetz-Nutzungsbedingungen bereits entschieden, dass diese gegenüber individualvertraglichen Regelungen vorgehen.

Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens hat die Bundesnetzagentur die neu aufgestellten Leistungsbedingungen und Entgelte für die Erbringung von Verkehrsdiensten der ISG inhaltlich überprüft. Sie waren nicht zu beanstanden und erfüllen die rechtlichen Vorgaben angemessen, nicht diskriminierend und transparent zu sein. Gegen den Beschluss hat die ZAS beim VG Köln Klage eingereicht.

3.7 Autoreisezüge

In dem besonderen Segment der Autoreisezugverkehre entwickelt sich seit der Aufgabe dieses Geschäftsbereichs bei der DB Fernverkehr AG derzeit Wettbewerb. Es gibt momentan drei Unternehmen die in diesem Bereich tätig sind und die noch bestehenden Verladeeinrichtungen in München Ostbahnhof, Lörrach, Düsseldorf und Hamburg-Altona nutzen.

Dabei war die Anlage in München längere Zeit ohne planmäßigen Verkehr. Nach zwei zum Glück glimpflich verlaufenden Unfällen konnte in Kooperation mit der EBA-Außenstelle München erreicht werden, dass die Beplankung der dortigen Rampenwagen vollständig erneuert wurden.

Neben dem klassischen Autoreise-Fernzug werden Autoreisezüge auch auf dem Hindenburgdamm zur Verkehrsanbindung der Insel Sylt eingesetzt. Im Herbst 2016 startete die RDC Deutschland GmbH (RDC) mit Autozugverbindungen zwischen Niebüll und Westerland (Sylt) mit ihrem Produkt „Autozug Sylt" zwischen der Insel Sylt und dem Festland. Der „Autozug Sylt" steht im Wettbewerb zum „Sylt Shuttle" der DB Fernverkehr AG der neben Pkw und Motorrädern auch Lkw über den Hindenburgdamm befördert. Nach den erheblichen Streitigkeiten über den Zugang zu den Rampen und den vorgelagerten Verkehrsflächen im Jahr 2015 hat sich der Verkehr der beiden Unternehmen im Berichtzeitraum „eingespielt". Differenzen hinsichtlich der Entgelthöhen oder der Nutzungsrechte auf der Verkehrsfläche konnten bisher durch Moderation ohne behördliche Maßnahmen gelöst werden.

Ab dem 2. Quartal 2019 möchte RDC nach Austausch der Waggons auch LKW transportieren. Hierfür werden Veränderungen bei der Nutzungsaufteilung auf den Verkehrsflächen in Niebüll und Westerland (Sylt) erforderlich.

4. Sonstige Tätigkeiten

4.1 Gutachten zu tragfähigen Marktalternativen

Mit dem Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) spielt im Rahmen des Koordinierungs- und Entscheidungsverfahrens zur Vergabe von Kapazitäten in Serviceeinrichtungen in Deutschland erstmals das Kriterium der tragfähigen Alternative eine Rolle. Der Begriff der tragfähigen Alternative wird in § 1 Abs. 7 ERegG definiert als „Zugang zu einer anderen Serviceeinrichtung, die für das Eisenbahnverkehrsunternehmen wirtschaftlich annehmbar ist und es ihm ermöglicht, den betreffenden Güter- oder Personenverkehr zu betreiben". Sinn und Zweck ist es, Zugangsberechtigten, deren

Nutzungsantrag abgewiesen werden soll, Alternativen in anderen Serviceeinrichtungen anzubieten bzw. zu nennen, soweit diese vorhanden sind. Wenn die Alternative für den Zugangsberechtigten wirtschaftlich tragfähig ist, kann er sein Verkehrsmodell trotz Ablehnung seines ursprünglichen Nutzungsantrages realisieren.

In der Praxis muss die Bundesnetzagentur kurzfristig Entscheidungen über das Vorliegen von tragfähigen Alternativen treffen können, welche die abstrakten Vorgaben zur betrieblichen, technischen und wirtschaftlichen Substituierbarkeit, sowie die Auswirkungen auf den Wettbewerb berücksichtigen. Um dies zu untersuchen, hat die Bundesnetzagentur den Auftrag für ein Gutachten für den Teilbereich der Abstellgleise vergeben. Die Erkenntnisse aus dem Gutachten sollen allerdings auch auf andere Arten von Serviceeinrichtungen übertragen werden.

Der Inhalt des Gutachtens umfasst zunächst eine Datenbank der Abstellgleise der bundesweit bedeutendsten Infrastrukturbetreiber mit den angebotenen Zusatzausstattungen. Des Weiteren haben die Gutachter die Eisenbahnverkehrsunternehmen befragt, wie sie die Tragfähigkeit von alternativen Abstellgleisen unter Vorgabe der abstrakten Substitutionskriterien in der Praxis beurteilen. Gestützt auf die Erkenntnisse der Befragung entwickelten die Gutachter einen Handlungsleitfaden, wie die Bundesnetzagentur die tragfähigen Alternativen bei Abstellgleisen unter Praxisbedingungen bewerten kann.

Die Bundesnetzagentur hat das Gutachten auf ihrer Internetseite veröffentlicht und die Marktteilnehmer um Stellungnahmen gebeten. Die Inhalte des Gutachtens, die Stellungnahmen der Marktteilnehmer, die Erfahrungen aus der ersten Beschwerde gemäß § 13 Abs. 5 ERegG und die Ergebnisse aus der Marktbefragung 2017 wird die Bundesnetzagentur auswerten, um gegenüber allen EVU und EIU ein gleiches Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

4.2 Rechtliche Einordnung der Ladeinfrastruktur für Akkuzüge

Als Beitrag zum Klimaschutz soll entsprechend den Vorgaben im Koalitionsvertrag der Elektrifizierungsgrad des Schienennetzes in Deutschland erhöht werden. Wo der Ausbau mit einer durchgehenden Oberleitung nicht wirtschaftlich ist, sollen alternative Antriebstechnologien, wie Brennstoffzellen oder Strom-Akkus, die klimaschädliche Dieseltraktion ablösen. Insbesondere auf Stichstrecken, die ausschließlich durch Schienenpersonennahverkehr (SPNV) genutzt werden, sollen daher alternative Antriebstechnologien eingesetzt werden. Dabei besteht ein Entwicklungswettlauf zwischen Wasserstoff betriebenen Brennstoffzellenzügen und mit Strom-Akku ausgerüsteten Elektro- bzw. Hybridfahrzeugen (konventioneller elektrische Antrieb plus Akku als Speichermedium).

Die Bundesnetzagentur steht mit verschiedenen Beteiligten im Austausch zur eisenbahnrechtlichen Einordnung der Infrastrukturen für alternative Antriebstechnologien. Bei den Einrichtungen zur Aufladung mit Strom ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich: Die Ladung der Akkus kann entweder an „Stromtankstellen“ über einen „Stecker“ (konduktive Ladung) während der Abstellung des Fahrzeuges stattfinden oder an der Oberleitung über den Stromabnehmer (Pantograph) zusätzlich zur Entnahme von Fahrstrom während der Fahrt oder während der Personenverkehrshalte an einer stationären Akkuladeinfrastruktur, auch „Oberleitungsinselanlage“ genannt. Dabei unterscheiden sich derzeit zwei Nutzungsvarianten je nachdem, ob allein während des Halts geladen wird oder ob der Strom auch zur Anfahrt und Beschleunigung über den Pantographen aus der Oberleitung entnommen wird. Aus Sicht des

Regulierungsrechts erscheint die Einordnung als Serviceeinrichtung für stationäre Anlagen, die ausschließlich zur Aufladung während des Fahrzeugstillstandes dienen, eindeutig.

Die Bundesnetzagentur wird den Diskussionsprozess weiter begleiten und nimmt zur eisenbahnrechtlichen Einordnung der zu entwickelnden Infrastrukturanlagen Stellung. Sie erkennt dabei mögliche Folgewirkungen und macht auf diese aufmerksam. Die Bewertung wird dabei jeweils nach dem Kenntnisstand über die aktuelle technische Entwicklung vorgenommen. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die voranschreitende Entwicklung eine weitere Bewertung erfordert. Jede Anlage muss im konkreten Fall geprüft und betrachtet werden.

4.3 Zuarbeit zu den Muster-NBS des VDV

Seit 2006 begleitet die Bundesnetzagentur die Erarbeitung von Muster-Nutzungsbedingungen des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). Ziel ist es, den Betreibern der Schienenwege und den Betreibern von Serviceeinrichtungen Muster für Schienennetz-Nutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen als Empfehlung zur Verfügung zu stellen. Es steht den Unternehmen frei, eigene Nutzungsbedingungen zu verwenden, allerdings erleichtern ihnen die Muster des VDV die gesetzlich geforderte Aufstellung. Mit Einführung des ERegG im September 2016 ergab sich Überarbeitungsbedarf im Bereich der zugangsrelevanten Themen als auch bei den Entgeltvorschriften.

Im Rahmen der Überarbeitung der Muster-NBS konnten - neben redaktionellen Anpassungen an das ERegG - wichtige zugangsrechtliche Aspekte, geklärt werden. So wurden die Möglichkeit des Abschlusses langlaufender Verträge als auch die Folgen der langfristigen Vergabe von Kapazität besprochen und in die Erläuterungen zu den Muster-NBS eingebracht. Ebenso wurden die gesetzlichen Vorgaben für die nun erstmals im deutschen Recht vorkommenden tragfähigen Alternativen besprochen und deren Anforderungen in die Muster-NBS eingearbeitet. Schließlich war die Information der Zugangsberechtigten über Nutzungseinschränkungen, z. B. bei Instandhaltungs- und Baumaßnahmen, durch die Betreiber von Serviceeinrichtungen ein vieldiskutiertes Thema. Diesbezüglich wurde eine Empfehlung in die Muster-NBS eingefügt.

Der Bundesnetzagentur bleibt eine Prüfung der Nutzungsbedingungen im konkreten Anwendungsfall vorbehalten; allein schon, weil ein Muster immer auf die individuelle Infrastruktur angepasst werden muss.

4.4 Baumaßnahmen in Serviceeinrichtungen

Baumaßnahmen stellen auch in Serviceeinrichtungen eine Herausforderung für die beteiligten Unternehmen dar. Insbesondere bei Arbeiten an Personenbahnhöfen und Gleisanschlüssen kann es zu Beeinträchtigungen kommen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur sind dabei die Interessen der Nutzer angemessen zu berücksichtigen und die notwendigen Informationen rechtzeitig bereitzustellen. Die Bundesnetzagentur hat dazu einige Baumaßnahmen in Serviceeinrichtungen aufgegriffen und auf Verbesserungen bei der Abstimmung und Durchführung hingewirkt. Marktteilnehmer haben beispielsweise berichtet, dass bei der Planung größerer Baumaßnahmen, bei denen Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme nicht angefahren werden können, die Auswirkungen auf das Betriebskonzept der Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Außerdem kommt es punktuell zu Beschwerden wegen der baubedingten Sperrung von Gleisanschlüssen. Die Bundesnetzagentur hat dabei deutlich gemacht, dass neben dem Interesse an einer zügigen Bauabwicklung auch die geplanten Verkehre angemessen berücksichtigt werden müssen. Zum Beispiel meldete sich der Betreiber eines Terminals für den kombinierten Ladungsverkehr bei der

Bundesnetzagentur, weil der Gleisanschluss aufgrund einer Baumaßnahme im öffentlichen Netz über einen längeren Zeitraum nicht zur Verfügung stehen sollte. Dadurch wären mehrere Relationen betroffen gewesen. Die Sperrpausen konnten dann zwischen den Beteiligten optimiert und die Auswirkungen begrenzt werden. Die Bundesnetzagentur hält weitere Verbesserungen im Bereich der Serviceeinrichtungen für möglich und wird entsprechenden Beschwerden von Zugangsberechtigten weiterhin nachgehen. Insbesondere die derzeitigen Regelungen in der DB-Richtlinie 402.305 erscheinen für die Anwendung auf Serviceeinrichtungen noch verbesserungsfähig.

4.5 Operative Probleme in Güterterminals für den kombinierten Verkehr

Seit Jahren wachsen die Verkehrsmengen im kombinierten Ladungsverkehr stark. Durch die großen Seeschiffe treffen die Ladeeinheiten zudem sehr geballt in den Seehafenterminals und in der Folge auch in den Hinterland-Terminals ein. Vielerorts reichen die Kapazitäten zur Zwischenlagerung von Ladeeinheiten nicht aus. Dafür sind neben dem knappen Platzangebot weitere Faktoren maßgebend. Die Unpünktlichkeit der Eingangszüge sowie die Anliefer- und Abholgewohnheiten der Straßenseite führen zu einer stark schwankenden Auslastung der Güterterminals. Die mangelhafte Abstimmung zwischen Zugangsberechtigten und deren Kunden erschwert häufig eine effektive Planung. Die Wartung und Instandhaltung der Portalkräne führt ebenfalls zur Verengung der Ladungszeitfenster.

Die Bundesnetzagentur sieht eine Verpflichtung des Terminalbetreibers zur effizienten Kapazitätsbewirtschaftung. So hat sie z. B. temporäre Regeln der Deutschen Umschlaggesellschaft Schiene-Straße (DUSS) zum Umgang mit den Folgen der Rastatt-Havarie im August 2017 im Güterterminal Basel/Weil am Rhein untersucht.

Die von Italien kommenden Züge endeten in Basel und die nach Italien fahrenden Züge wurden in Basel eingesetzt. Weder der Weitertransport per LKW zu den Seehäfen in Rotterdam und Antwerpen, noch die Anlieferung im Containerterminal Basel/Weil am Rhein konnte nahtlos organisiert werden, mit der Folge, dass insbesondere für Sattelauflieger keine Stellplätze im Terminal Basel/Weil am Rhein mehr vorhanden waren.

Die DUSS wandte sich an die Bundesnetzagentur mit der Bitte, bis zur Entspannung der Situation Regeln erlassen zu dürfen, die in den Nutzungsbedingungen unter „Maßnahmen zur Beseitigung von Betriebsstörungen“ zu fassen sind. In der Folge wurden die kurzfristig gegebenen Regeln eng zwischen dem Güterterminalbetreiber und der Bundesnetzagentur abgestimmt.

Die Bundesnetzagentur hat diesen temporären Regelungen nicht widersprochen. Bereits kurz nach der Einführung der Maßnahmen zeigte sich eine Entspannung der Situation. Als wenig später für die Züge des kombinierten Verkehrs die Umleitungsstrecke von Italien über die Gäubahn zur Verfügung stand, hat sich die Lage im Containerterminal Basel/Weil am Rhein weiter entspannt und die temporären Maßnahmen zur Beseitigung von Betriebsstörungen konnten wieder aufgehoben werden.

E Prüfung von Entgelten

1. Überblick über die Tätigkeiten der Entgeltregulierung

Bei der Entgeltregulierung lag der Fokus insbesondere auf der Überprüfung der Eisenbahnrechtskonformität der von den bundeseigenen Infrastrukturbetreibern erhobenen Entgelte. Auf Basis des neuen Eisenbahnregulierungsgesetzes gehörte hierzu in den Jahren 2017 und 2018 die erstmalige Durchführung der Verfahren im Rahmen der Anreizsetzung zur Genehmigung der Trassenpreise der DB Netz AG, sowie die erstmalige Genehmigung der Stationspreise der DB Station&Service AG.

Seit Inkrafttreten des ERegG bedürfen alle Betreiber regelspuriger Schienenwege der Genehmigung ihrer Entgelte. Soweit keine Ausnahme- oder Befreiungstatbestände vorliegen, ist eine Preisbildung mit Anreizsetzung durchzuführen. Die Bundesnetzagentur hat diese „großen“ Genehmigungsverfahren neben der DB Netz AG noch mit acht weiteren Unternehmen durchgeführt. Vor Beginn der ersten Regulierungsperiode, welche sich für diese Unternehmen von 2019 bis 2023 erstreckt, erfolgte per Beschluss für jedes betroffene Unternehmen eine einmalige Feststellung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten. Ausgehend vom Ausgangsniveau der Gesamtkosten wurde für jedes betroffene Unternehmen in den Jahren 2017 und 2018 eine Obergrenze der Gesamtkosten für die Netzfahrplanperioden 2018/2019 und 2019/2020 gebildet. Die Obergrenze der Gesamtkosten errechnet sich aus dem Ausgangsniveau der Gesamtkosten, zuzüglich einer Preissteigerungsrate und abzüglich einer Produktivitätsfortschrittsrate. Die Obergrenze der Gesamtkosten begrenzt die im Anschluss daran zu beantragenden und zu genehmigenden Entgelte der fünf folgenden Netzfahrplanperioden innerhalb der ersten Regulierungsperiode. Die Entgelte sind grundsätzlich genehmigungsfähig, wenn der kalkulatorische Referenzerlös der zur Genehmigung vorgelegten Preise maximal der Obergrenze der Gesamtkosten für das jeweilige Jahr entspricht und die Entgeltstrukturen die weiteren gesetzlichen Vorgaben berücksichtigen.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur in 2017 mit rund 100 und in 2018 mit ca. 60 Betreibern der Schienenwege, bei denen Ausnahme- oder Befreiungstatbestände erfüllt waren, ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchgeführt. Nach dieser vereinfachten Genehmigung sind Entgelte gemäß §§ 33 und 32 ERegG zu genehmigen, wenn sie so bemessen sind, dass sie die Kosten für die Erbringung der Leistungen, zuzüglich eines angemessenen Gewinns, nicht übersteigen. Die Entgelte müssen zudem angemessen, nichtdiskriminierend und transparent sein.

Durch die Einführung des ERegG ergaben sich ebenso für die Entgelte zur Nutzung von Personenbahnhöfen verschiedene Neuerungen. Demnach bedürfen die Stationsentgelte nunmehr der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur. Eine weitere Neuerung stellt zudem die Einführung der sogenannten Stationspreisbremse im Schienenpersonennahverkehr für bundeseigene Infrastrukturbetreiber nach § 37 ERegG dar. Durch diese Regelung werden die Stationsentgelte an die Entwicklung der den Ländern zur Verfügung stehenden Regionalisierungsmittel gekoppelt.

Außerdem erreichten die Bundesnetzagentur in den Jahren 2017 und 2018 wieder Beschwerden zu Entgeltregelungen von bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern. Hierbei ging es unter anderem um die Prüfung von Abstellentgelten bei der DB Netz AG in Saarbrücken Hauptbahnhof.

Des Weiteren führte die Bundesnetzagentur zahlreiche Verfahren, die im Zusammenhang mit Änderungen oder Neufassungen von Nutzungsbedingungen standen. Zudem hat sich die Bundesnetzagentur mit dem Anreizsystem der DB Netz AG, der Entgeltregulierung von Wartungseinrichtungen, der Entwicklung von Mustervorlagen für Nutzungsbedingungen, der rückwirkenden Prüfung von vergangenen Entgeltregelungen sowie der Verwendung von öffentlichen Mitteln intensiv beschäftigt.

2. Entgeltprüfungen im Einzelnen

2.1 Ausgangsniveau der Gesamtkosten der DB Netz AG

Die Festlegung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten der DB Netz AG für die erste Regulierungsperiode (2019 bis 2023) erfolgte mit Beschluss der Bundesnetzagentur vom 28. Juni 2017. Das Ausgangsniveau wurde in Höhe von 5.307 Mio. Euro festgelegt.

Für die Ermittlung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten wurden die durchschnittlichen Kosten und Betriebsleistungen der Jahre 2014 bis 2016 herangezogen. Darüber hinaus wurden Erkenntnisse über künftige Entwicklungen der Kosten in einer sachgerechten „Fortschreibung“ berücksichtigt.

Die DB Netz AG hatte der Bundesnetzagentur ein Kostenvolumen von 6.086 Mio. Euro mitgeteilt. Die Bundesnetzagentur hat die Kosten geprüft und auf 5.307 Mio. Euro reduziert. Dabei wurden Positionen nicht anerkannt, die nicht hinreichend belegt waren oder auf einer nicht alle Belange berücksichtigende Prognose basierten. Die von der DB Netz AG angesetzte Verzinsung auf das eingesetzte Kapital von 7,7 Prozent (Zinssatz vor Steuern) hat die Bundesnetzagentur auf 5,9 Prozent reduziert. Insgesamt ergaben sich Kürzungen in Höhe von 779 Mio. Euro gegenüber den von der DB Netz AG mitgeteilten Kosten.

Wegen der übergreifenden Bedeutung der Festlegung für die gesamte Regulierungsperiode war das Verfahren durch eine hohe Beteiligung geprägt. Insgesamt waren zahlreiche Eisenbahnverkehrsunternehmen, Verbände, Aufgabenträger und Bundesländer hinzugezogen und haben sich durch zahlreiche schriftliche Stellungnahmen und Beteiligung an der öffentlichen mündlichen Verhandlung eingebracht.

2.2 Obergrenze der Gesamtkosten der DB Netz AG

Innerhalb des Berichtszeitraums erfolgten die Festlegungen der Obergrenzen der Gesamtkosten für die Jahre 2019 und 2020.

Die Festlegung der Obergrenze der Gesamtkosten für 2019 – also für das erste Jahr der Regulierungsperiode – erfolgte mit Beschluss vom 21. August 2017. Die Obergrenze der Gesamtkosten für die DB Netz AG wurde von der Bundesnetzagentur in Höhe von 5.299 Mio. Euro festgelegt. Grundlage der Festlegung war das zuvor bestimmte Ausgangsniveau der Gesamtkosten sowie ein gesetzlich definierter Inflationsfaktor in Höhe von 0,77 Prozent und gesetzlich definierter Produktivitätsfaktor in Höhe von 0,93 Prozent.

Die Festlegung zur Obergrenze der Gesamtkosten für 2020 – also für das zweite Jahr der Regulierungsperiode – erfolgte mit Beschluss vom 13. August 2018 in Höhe von 5.240 Mio. Euro. Die zweite Obergrenze der Gesamtkosten der Regulierungsperiode lag damit 59 Mio. Euro unter der Festlegung der vorherigen Obergrenze. Wesentlicher Treiber für die Absenkung der Obergrenze der Gesamtkosten war, dass im relevanten Herleitungszeitraum der kostensteigernd wirkende Inflationsfaktor unterhalb der kostenmindernd wirkenden Produktivitätsfortschrittrate lag. Einen leicht dämpfenden Effekt auf die

Absenkung der Obergrenze der Gesamtkosten hatte die Tatsache, dass die Absenkungsrate nicht auf Mittel der DB Netz AG angewandt wurde, zu deren Verwendung sich die DB Netz AG im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II) verpflichtet hat. Die DB Netz AG hatte ein entsprechendes Anerkennungsverfahren zur Berücksichtigung der LuFV II bei der Bildung der Obergrenze der Gesamtkosten durchlaufen, an deren Ende die Anerkennung der LuFV II als qualifizierte Regulierungsvereinbarung stand.

2.3 Trassenpreise der DB Netz AG

Innerhalb des Berichtszeitraums erfolgte die Genehmigung der Entgelte für die Nutzung der Schienenwege der DB Netz AG für die Jahre 2019 (Trassenpreissystem 2019) und 2020 (Trassenpreissystem 2020).

Die Genehmigung des Trassenpreissystems 2019 erfolgte mit Beschluss vom 17. Januar 2018. Die Bundesnetzagentur hat dem Antrag der DB Netz AG weitgehend stattgegeben, die Genehmigung jedoch mit einigen Änderungen verbunden. Bei den Trassenentgelten im Schienenpersonenfernverkehr hat die Bundesnetzagentur eine Entlastung der insbesondere von Wettbewerberbahnen genutzten Segmente „Charter/Nostalgie“ und „Punkt-zu-Punkt“ gegenüber dem Antrag der DB Netz AG vorgenommen. Bei den Trassenentgelten im Schienengüterverkehr hatte die Bundesnetzagentur eine Entlastung des Segments „Standard“ gegenüber dem Antrag der DB Netz AG vorgenommen. Grund für die notwendige Preisreduzierung war die aus Sicht der Bundesnetzagentur zu hoch gewertete relative Tragfähigkeit dieses Segments im Antrag der DB Netz AG. Bei den Trassenentgelten im Schienenpersonennahverkehr hat die Bundesnetzagentur die zur Genehmigung vorgelegten Entgelte antragsgemäß gebilligt. Die Entgelte des Schienenpersonennahverkehrs werden nach den Regelungen im § 37 ERegG auf Grundlage der durchschnittlichen Entgelte je Bundesland im Jahr 2017 gebildet und dann jährlich mit 1,8 Prozent erhöht (analog der Entwicklung der sog. „Regionalisierungsmittel“).

Die Genehmigung des Trassenpreissystems 2020 erfolgte mit Beschluss vom 13. Februar 2019. Die Bundesnetzagentur hat dem Antrag der DB Netz AG weitgehend stattgegeben, die Genehmigung jedoch – wie im Vorjahresverfahren – mit einigen Änderungen verbunden. Bei den Trassenentgelten im Schienenpersonenfernverkehr hat die Bundesnetzagentur erneut das insbesondere von Markteinsteigern genutzte Segment „Punkt-zu-Punkt“ gegenüber dem Antrag der DB Netz AG entlastet und Klarstellungen an den zugehörigen Nutzungsbedingungen angeordnet. Auch bei den Trassenentgelten im Schienengüterverkehr hat die Beschlusskammer für Trassennutzungen im Marktsegment „Standard“ gegenüber dem Genehmigungsantrag der DB Netz AG reduziert. Bei den Trassenentgelten im Schienenpersonennahverkehr hat die Beschlusskammer die durch die DB Netz AG vorgelegten Entgelte für 2020 ohne wesentliche Anpassungen genehmigt und nur geringfügige Korrekturen vorgenommen.

2.4 Stationspreise der DB Station&Service AG

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 2017 und 2018 die Entgelte für die Nutzung der Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG jeweils für die Folgejahre (Stationspreisliste 2018 sowie 2019) mit moderaten Anpassungen genehmigt. Grundlage für die Genehmigung war das mit Inkrafttreten des ERegG im Jahr 2016 neu eingeführte Genehmigungserfordernis für Stationsentgelte.

Im Rahmen des Genehmigungsantrags im Jahr 2017 für die Stationsentgelte des Jahres 2018 legte die DB Station&Service AG ein neues Preissystem vor, um die Vorgaben des ERegG umzusetzen. Dabei blieb die bewährte Unterscheidung der Stationspreise nach Aufgabenträgern sowie nach Kategorien erhalten. Für den SPNV kam erstmals die sogenannte Stationspreisbremse zum Tragen, welche die Stationsentgelte an die

Entwicklung der den Ländern zur Verfügung stehenden Regionalisierungsmittel koppelt. Preisliche Abweichungen von dieser sind lediglich möglich, wenn eine Vereinbarung zwischen dem Stationsbetreiber und einer Gebietskörperschaft – wie beispielsweise einem Bundesland – geschlossen wurde. Im SPFV orientieren sich die Stationsentgelte an der Entwicklung im SPNV. Extreme Preissprünge für einzelne Stationshalte im SPFV konnten durch eine entsprechende Anpassung im Preissystem verhindert werden. Die Bundesnetzagentur nahm vereinzelte Kürzungen an den Entgelten vor. Unter Berücksichtigung der grundsätzlich preissteigernden Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften und der DB Station&Service AG betrug die durchschnittliche Preissteigerung im Vergleich zum Vorjahr 2,96 Prozent.

Auf Grund der neuen gesetzlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Entgelte unterrichtete die DB Station&Service AG die Bundesnetzagentur parallel zum Entgeltgenehmigungsantrag ebenfalls über die von ihr beabsichtigten Anpassungen der Entgeltgrundsätze in den „Infrastrukturnutzungsbedingungen Personenbahnhöfe“ (INBP). In diesem Zusammenhang waren keine behördlichen Maßnahmen durch die Bundesnetzagentur notwendig.

Im April 2018 stellte die DB Station&Service AG ihren Entgeltgenehmigungsantrag hinsichtlich der Stationspreisliste 2019. Bereits im Vorfeld hatte die Bundesnetzagentur auf ein transparentes Verfahren zur entgeltrelevanten Berücksichtigung von Investitionen an Bahnhöfen hingewirkt, womit einem zentralen Anliegen des Marktes Rechnung getragen wurde und eine bessere Nachvollziehbarkeit der Preise erreicht werden konnte. Die Methodik der Entgeltbildung blieb im Vergleich zum Vorjahr unverändert. Allerdings akzeptierte die Bundesnetzagentur verschiedene Kostenansätze nicht in der eingereichten Höhe, was zu einer Kürzung der Entgeltobergrenze führte. Im Ergebnis betrug die Entgeltsteigerung gegenüber dem Vorjahr 1,11 Prozent und fiel somit moderat aus.

2.5 Weitere Entgeltgenehmigungsverfahren von Betreibern der Schienenwege

Neben der DB Netz AG war die Durchführung von Verfahren im Rahmen der großen Genehmigung, d. h. eine Genehmigung nach § 45 ERegG, für acht weitere Unternehmen erforderlich. Hierzu gehörten die BayernBahn GmbH, die Deutsche Regionaleisenbahn GmbH, die Emsländische Eisenbahn GmbH, die Hohenzollerische Landesbahn AG, die Osthannoversche Eisenbahnen AG, die Regio Infra Nord-Ost GmbH & Co. KG, die Usedomer Bäderbahn GmbH und die Westfälische Landes-Eisenbahn GmbH.

Vor Beginn der ersten Regulierungsperiode, welche sich von 2019 bis 2023 erstreckt, erfolgte per Beschluss für jedes betroffene Unternehmen eine einmalige Feststellung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten. Die von den Betreibern in den Verfahren beantragten Werte des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten liegen zwischen ca. 0,35 Mio. Euro und ca. 4,85 Mio. Euro. Ausgehend vom Ausgangsniveau der Gesamtkosten wurde innerhalb des Berichtszeitraums für die Jahre 2019 und 2020 die Obergrenze der Gesamtkosten gebildet. Darüber hinaus wurden innerhalb des Berichtszeitraums die Verfahren zur Genehmigung der Entgelte für die Nutzung der Schienenwege der betroffenen acht Unternehmen für die Netzfahrplanperioden 2018/2019 und 2019/2020 durchgeführt. Mit Ausnahme von zwei Unternehmen verfügen alle Unternehmen bereits über genehmigte Entgelte für beide Netzfahrplanperioden. Bei der Bearbeitung der Anträge stellte sich heraus, dass insbesondere die Umstellung auf eine ERegG-konforme Preisbildung eine größere Herausforderung für die Unternehmen darstellte. Daher hat die Bundesnetzagentur im Vorfeld und während des Genehmigungsverfahrens den Unternehmen den neuen rechtlichen Rahmen insbesondere in Informationsschreiben und Telefonkonferenzen detailliert erläutert.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur in 2017 mit rund 100 und in 2018 mit rund 60 Betreibern der Schienenwege, bei denen Ausnahme- oder Befreiungstatbestände erfüllt waren, vereinfachte Genehmigungsverfahren durchgeführt. Die Bundesnetzagentur erteilt Genehmigungen für die insgesamt rund 100 hiervon betroffenen Unternehmen grundsätzlich für mehrere Jahre, um Verwaltungsaufwand zu reduzieren und die Planbarkeit für Infrastrukturbetreiber und Zugangsberechtigte zu erhöhen. Nachdem im Jahr 2017 mit allen betroffenen Betreibern der Schienenwege Entgeltgenehmigungsverfahren geführt wurden, war in 2018 von 60 Betreibern der Schienenwege aus dieser Gruppe eine Genehmigung der Entgelte für die Netzfahrplanperiode 2019/2020 zu beantragen. Die Zahl war etwas höher als erwartet, weil nicht alle Unternehmen das Angebot der Bundesnetzagentur zur mehrjährigen Genehmigung genutzt hatten oder die Datengrundlage der ersten Genehmigung im Jahr 2017 noch keine mehrjährige Genehmigung erlaubte. Im Rahmen dieser Verfahren hat die Bundesnetzagentur alle Betreiber der Schienenwege über die rechtlichen Grundlagen sowie den Verfahrensablauf informiert. Den Unternehmen wurden mehrere Telefonkonferenzen angeboten, um Einzelheiten und Fragen klären zu können. Die Bundesnetzagentur hat zudem den gesamten Genehmigungsprozess aufgrund der Vielzahl der betroffenen Betreiber der Schienenwege weitgehend standardisiert. Hierzu hat sie unter anderem einen elektronischen Erhebungsbogen entworfen und an die Unternehmen versandt. Die Mehrzahl der Genehmigungsverfahren konnte ohne weitere Maßnahmen die zweimonatige Prüffrist durchlaufen, nach deren Ablauf die Entgelte automatisch als genehmigt gelten. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass sämtliche Verfahren zur Genehmigung der Entgelte für die Netzfahrplanperiode 2019/2020 im Frühjahr 2019 abgeschlossen sein werden.

2.6 Entgelte für Abstellgleise in Saarbrücken Hauptbahnhof

Die Beschlusskammer 10 bei der Bundesnetzagentur hat mit Beschluss vom 6. Juli 2018 ein Entgelt im Anlagenpreissystem der DB Netz AG für ungültig erklärt. Das angegriffene Entgelt ist ein zusätzliches Entgelt, das über das reguläre Entgelt hinaus für die Nutzung der Abstellanlage Saarbrücken zu entrichten ist. Es dient der Deckung einer 2011 erfolgten Investition, mit der die Abstellanlage technisch umgerüstet worden war.

Das Anlagenpreissystem der DB Netz AG sieht für die Nutzung von Abstellgleisen regelmäßig ein Entgelt vor, dessen Höhe sich nach der vorhandenen Ausstattung der jeweiligen Eisenbahninfrastruktur richtet. In einigen Fällen erhebt die DB Netz AG jedoch ein zusätzliches, anlagenspezifisches Entgelt. Dies gilt auch für die benannten Gleise in der Abstellanlage am Standort Saarbrücken Hauptbahnhof, deren Modernisierung im Rahmen einer sogenannten Investition auf Kundenwunsch erfolgte.

Grundlage für die Beschwerde eines Eisenbahnverkehrsunternehmens war der Umstand, dass die DB Netz AG diese Investition auf Kundenwunsch zunächst nur auf Basis einer bilateralen Vereinbarung mit einem konzerneigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen abgewickelt hatte. Das zusätzliche Entgelt in Höhe von 20,60 Euro pro Stunde war zunächst nicht publiziert worden und konnte folglich von dem dritten Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht in seiner Angebotskalkulation berücksichtigt werden, die es zur Teilnahme an einer Ausschreibung von Verkehrsleistungen (Ausschreibung "Dieselnetz Südwest") berechnete.

Das daraufhin von der Bundesnetzagentur eingeleitete Prüfverfahren bestätigte diese Intransparenz. Im Unterschied zu anderen Vorhaben, die als Investition auf Kundenwunsch behandelt werden, hatte keine öffentliche Ankündigung stattgefunden und das Zusatzentgelt war anderen Marktteilnehmern selbst nach Fertigstellung anfangs nicht bekannt. Die Beschlusskammer sah es auch nicht als ausreichend an, dass die DB Netz AG das Entgelt nachträglich in die öffentliche Liste der Entgelte überführte. Schließlich hatte die

Wettbewerberin bereits das Angebot kalkuliert, ohne das Zusatzentgelt zu kennen. Sie hatte sich auch schon per Verkehrsvertrag mehrere Jahre zur Erbringung der Verkehrsleistungen im SPNV verpflichtet.

Die Bundesnetzagentur hat das Zusatzentgelt von 20,60 Euro für ungültig erklärt, um die Wettbewerbsbeeinträchtigung infolge der Intransparenz zu beenden. Gegen den Beschluss hat die DB Netz AG Klage eingereicht, über die noch nicht entschieden wurde.

2.7 Unterrichtung über Nutzungsbedingungen

Im Fall von Änderungen oder Neufassungen von Nutzungsbedingungen haben die jeweiligen EIU die Bundesnetzagentur davon zu unterrichten. An die Unterrichtung schließt sich ein sechswöchiges Prüfverfahren an, das ggf. mit einer Ablehnung der beabsichtigten Regelungen endet. Im Jahr 2017 führte die Bundesnetzagentur 34 solcher Verfahren mit reinem Entgeltbezug durch, im Jahr 2018 sogar 52 Verfahren. In den meisten Verfahren war eine Ablehnung nicht in Erwägung zu ziehen. Dabei handelte es sich überwiegend um moderate Preiserhöhungen. In vielen weiteren Verfahren vermieden die unterrichtenden Unternehmen eine eventuelle Ablehnung durch entsprechende Anpassungen, nachdem sie auf mögliche Rechtsverstöße aufmerksam gemacht wurden, die im Prüfungsverfahren zu Tage traten. Im Übrigen wurde zwar ebenfalls auf eine formale Ablehnung verzichtet, jedoch umgehend ein ex post-Verfahren von Amts wegen eingeleitet, um erkannten Problemstellungen genauer nachgehen zu können.

3. Sonstige Tätigkeiten

3.1 Anreizsystem der DB Netz AG

Betreiber der Schienenwege müssen in ihren Entgeltregelungen grundsätzlich leistungsabhängige Bestandteile vorsehen, welche ihnen und den Eisenbahnverkehrsunternehmen Anreize zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes bieten (§ 39 Abs. 2 ERegG).

Die DB Netz AG hatte es in der Vergangenheit versäumt, einen genehmigungsfähigen Antrag für ein solches Anreizsystem zu stellen. Die Bundesnetzagentur hatte zuletzt insbesondere gerügt, dass die Regelungen des beabsichtigten Anreizsystems nicht hinreichend mit dem Markt abgestimmt waren, nicht das gesamte Netz der DB Netz AG umfassten, abweichende Pünktlichkeitsanforderungen des kurzfristigen Gelegenheitsverkehrs nicht hinreichend berücksichtigt waren und dass die Anreize so gering waren, dass keine Steuerungswirkung zu erwarten war (Beschluss vom 03. Mai 2018, BK10-18-0014_E).

Im Bestreben ein Anreizsystem noch zum Fahrplanwechsel 2019/2020 einzuführen, hat die DB Netz AG die Kritik der Bundenetzagentur aufgegriffen und Verhandlungen mit dem Markt über die Eckpunkte eines Anreizsystems aufgenommen. Als ein erstes Ergebnis dieses sogenannten Kundendialogs, konnte bereits eine Einigung über die Ausgestaltung eines zukünftigen Anreizsystems für den Schienenpersonenverkehr erzielt werden. Ein entsprechender Genehmigungsantrag ging am 28. Januar 2019 bei der Bundesnetzagentur ein.

Hinsichtlich eines Anreizsystems für den Schienengüterverkehr sind unter Begleitung der Bundesnetzagentur noch weitere Verhandlungen zwischen der DB Netz AG und den betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu führen.

3.2 Entgeltregulierung von Wartungseinrichtungen

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2017 die Eingabe eines Zugangsberechtigten (National Express Rail GmbH) erhalten, der zwei Wartungseinrichtungen der DB Regio AG in Nordrhein-Westfalen nutzt. Der Zugangsberechtigte hatte nach einer gewonnenen Ausschreibung von Verkehrsleistungen im SPNV eine Möglichkeit zur Wartung seiner Triebwagen gesucht und aufgrund von kaum zur Verfügung stehenden Alternativen einen langfristigen Wartungsvertrag mit der DB Regio AG abgeschlossen. Wegen vermeintlich marktunüblich hoher Entgelte hatte der Zugangsberechtigte die Bundesnetzagentur um eine Prüfung gebeten.

Da die Betreiber von Wartungseinrichtungen bis Ende 2020 von dem spezifischen Entgeltmaßstab für Serviceeinrichtungen, § 32 ERegG, befreit sind, war fraglich, inwieweit die Bundesnetzagentur bei Beschwerden dennoch auf Basis des allgemeinen Anspruchs auf angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Zugang gegen potenziell überhöhte Entgelte vorgehen kann.

Die Bundesnetzagentur hat aus Anlass der Eingabe Fragen zur Kalkulation gestellt, deren Beantwortung die DB Regio AG verweigerte. In der Folge erließ die Bundesnetzagentur einen förmlichen Auskunftsbeschluss, gegen den die DB Regio AG Klage einreichte und im Eilverfahren die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage begehrte. Nachdem zunächst das Verwaltungsgericht Köln der DB Regio AG im Eilverfahren Recht gab und die Pflicht zur Beantwortung der Fragen aussetzte, hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen diese Entscheidung bestätigt (Beschluss vom 14. Dezember 2018, Aktenzeichen 13 B 1241/18).

Im Wesentlichen sah das Gericht die im Eisenbahnregulierungsgesetz verankerte Erleichterung für Betreiber von Wartungseinrichtungen als so weitreichend an, dass eine regulierungsrechtliche Kontrolle der Entgelte nicht mehr stattfindet. Die Bundesnetzagentur vertrat die Ansicht, dass sich aus der allgemeinen Verpflichtung der Betreiber von Wartungseinrichtungen, Zugang zu ihren Einrichtungen zu angemessenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen zu gewähren, ein eigenständiger Entgeltmaßstab ableiten lasse. Dieser Sichtweise folgten beide Gerichte jedoch nicht. Allerdings behielt sich das Oberverwaltungsgericht eine Entscheidung über die Auslegung maßgeblicher unionsrechtlicher Vorgaben in einem möglichen Hauptsacheverfahren vor. So bedürfe es der Klärung, in welchem Umfang es den Mitgliedstaaten gestattet bleibe, entsprechende Befreiungen im nationalen Recht zu verankern.

Im Nachgang der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte hat die Bundesnetzagentur den Auskunftsbeschluss aufgehoben und das Verwaltungsverfahren eingestellt. Die Angelegenheit im Hauptsacheverfahren weiterzuverfolgen, wäre durch die Fristbestimmung des § 81 Abs. 2 ERegG überlagert worden. Nach jener Vorschrift laufen die Erleichterungen für Betreiber von Wartungseinrichtungen zum 31. Dezember 2020 aus. Die Bundesnetzagentur erarbeitet in diesem Zusammenhang gerade einen Bericht, der die Wettbewerbsverhältnisse auf den Märkten für Wartungseinrichtungen beleuchtet (vgl. Kapitel II A 4).

3.3 Mustervorlagen für Nutzungsbedingungen

Die in zwei Arbeitsgruppen beim Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) geführten Gespräche zur Erarbeitung von Mustervorlagen für SNB und NBS (vgl. Kapitel II D 4.3) umfassten zahlreiche Aspekte der Entgeltregulierung. Intensive Erörterungen fanden etwa im Hinblick auf die Zulässigkeit von Nachlassgewährungen und die Stellung von Finanzgarantien statt. In diesen Bereichen werden die nationalen Vorschriften des ERegG teilweise durch Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission überlagert (vgl. z. B. § 48 Abs. 2 ERegG für Finanzgarantien). Im Ergebnis konnten jedoch tragfähige Formulierungen

gefunden werden, die sich in den Mustervorlagen, die der VDV den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zur Verfügung stellt, wiederfinden. Im Bereich der Schienenwege wurde ein Dokument erarbeitet, das die, je nach Regulierungstiefe verschiedenen Anforderungen an die Entgeltbildung, nebeneinander darstellt.

3.4 Rückwirkende Prüfung von vergangenen Entgeltregelungen

In einer Reihe von Eingaben an die Bundesnetzagentur rügen Eisenbahnverkehrsunternehmen Entgelte der DB Netz AG und der DB Station&Service AG aus vergangenen Netzfahrplanperioden. Sie begehren, diese Entgelte rückwirkend für teilweise ungültig zu erklären, bzw. deren teilweise Rückzahlung anzuordnen.

In den betreffenden Zeiträumen unterlagen die Entgelte für die Nutzung der jeweiligen Infrastrukturen keiner vorherigen Genehmigungspflicht durch die Regulierungsbehörde, sondern traten nach einer bloßen Mitteilung an die Bundesnetzagentur in Kraft, wenn keine behördliche Beanstandung ausgesprochen wurde. Neben der materiellen Frage, ob die Entgelte möglicherweise ganz oder teilweise zu Unrecht erhoben wurden, ist insbesondere die Zulässigkeit entsprechender Regulierungsverfahren mit Wirkung für die Vergangenheit umstritten.

Die Verfahren dauern aktuell noch an.

3.5 Verwendung öffentlicher Mittel

Öffentliche Gelder, die eine Eisenbahn für das Erbringen von Verkehrsleistungen oder den Betrieb von Eisenbahninfrastruktur erhalten hat, dürfen nicht auf den jeweils anderen Tätigkeitsbereich übertragen werden. Dieses Verbot muss in der Rechnungsführung der beiden Geschäftsbereiche zum Ausdruck kommen.

Am 28. Juni 2017 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinem Urteil in der Rechtssache C-482/14 festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtung verstoßen hat, dies umzusetzen. Sie habe nicht alle erforderlichen Maßnahmen getroffen, damit durch die Art der Rechnungsführung die Einhaltung des Verbots, öffentliche Gelder für den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur auf Verkehrsleistungen zu übertragen, kontrolliert werden kann.

Die Bundesnetzagentur hat deshalb Ende 2017 die DB Netz AG dazu aufgefordert, über ihre Planungen zur Umsetzung des EuGH-Urteils Auskunft zu geben und zu berichten, wie weit die Bemühungen vorangeschritten sind, einen den Anforderungen des EuGH-Urteils genügenden Jahresabschluss aufzustellen.

Die DB Netz AG hat sich bereit erklärt, ein von der Bundesnetzagentur entwickeltes Konzept im Jahresabschluss zum Geschäftsjahr 2018 umzusetzen. Dieses Konzept berücksichtigt die erhöhte Transparenzanforderung des EuGH-Urteils, indem es dem Bilanzleser die Möglichkeit einräumt, folgende vier Aspekte einsehen zu können:

1. Einleitende Ausführungen: Überblick über die erhaltenen öffentlichen Gelder in Verbindung mit einer umfassenden deskriptiven Darstellung

2. Übersicht zur Mittelherkunft – Wer sind die Zuwendungsgeber?

3. Darstellung der Mittelverwendung – Wohin fließen die Zuwendungen?

4. Ergänzende Angaben in der Bilanzierung – Bruttoausweis der Zuwendungen

Die Bundesnetzagentur wird zur Überwachung der einzelnen Umsetzungsmaßnahmen den erfolgreichen konsensualen Modus mit der DB Netz AG weiter fortführen. Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur auf ihrer Internetseite Leitlinien[1] aufgestellt, anhand derer es allen betroffenen Eisenbahnen grundsätzlich möglich ist, die gesetzlichen Regelungen in ihrer Bedeutung einordnen und entsprechend anwenden zu können.

3.6 Vorermittlungsverfahren

Im Entgeltbereich führte die Bundesnetzagentur zahlreiche Vorermittlungsverfahren, mit denen Beschlusskammerverfahren abgewendet oder erleichtert werden konnten. So wurden einzelne Eingaben von Marktteilnehmern teils schon im Vorfeld eines offiziellen Beschwerdeverfahrens geklärt. Außerdem konnten in Vorbereitung späterer Unterrichtungen, Einzelheiten der Entgeltkalkulation in Gesprächen mit dem EIU erörtert werden.

Auf die Eingabe eines EVU hin, befasste sich die Bundesnetzagentur 2017 mit den Entgelten, welche die DB Station&Service AG für die Errichtung sogenannter Orientierungszeichen an Bahnsteigen erhebt. Die Zeichen erleichtern den Triebfahrzeugführern das Erreichen einer optimalen Halteposition, so dass Umsteigewege für die Reisenden möglichst kurz gehalten werden können. Nach Erörterungen mit den Unternehmen konnten kostengünstigere Regelungen gefunden werden, welche die DB Station&Service AG im Anschluss an das Vorermittlungsverfahren zur Vorabprüfung bei der Bundesnetzagentur einreichte.

Des Weiteren leitete die Bundesnetzagentur ein Vorermittlungsverfahren zu den Entgelten für die Nutzung von Autoreisezug-Terminals ein. Die DB Station&Service AG betreibt bundesweit nur noch vier Standorte für die Autozugverladung. Durch zurückgehende Nachfrage an einzelnen Standorten drohten dort stark erhöhte Entgelte. Eine entsprechende Unterrichtung aus dem Jahr 2018, für die Entgelte 2019, zog die DB Station&Service AG zurück. Danach fanden im Zuge der Vorermittlungen Gespräche über mögliche alternative Preismodelle statt. Ziel war es, extreme preisliche Ausreißer an einzelnen Standorten zu verhindern.

In einem anderen Fall vermittelte die Bundesnetzagentur zwischen einem Zugangsberechtigten und einem Betreiber einer Serviceeinrichtung. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Parteien über die Entgeltpflicht bei bestimmten Leistungen, waren auf Seiten des EIU Rechnungen weniger transparent ausgestaltet und auf Seiten des EVU Zahlungen zurückgehalten worden. Daneben waren das Anmelde-verhalten des EVU kritisiert und wegen der vorgeworfenen Versäumnisse Strafzahlungen verlangt worden, deren Rechtmäßigkeit hinterfragt wurde. Die Bundesnetzagentur konsultierte beide Parteien vor Ort und erarbeitete einen Schlichtungsvorschlag, der vom EVU angenommen wurde. Das EIU lehnte den Vorschlag jedoch ab und kündigte weitere Erklärungen an.

---

1 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktkonsultation/Leitl_oeffGeld.pdf?__blob=publicationFile&v=2

F Ausgewählte gerichtliche Verfahren

1. Rückfallebene beim Ausfall von PCS

Urteil des VG Köln vom 20. April 2018, Az. 18 K 1866/16

Das Verwaltungsgericht Köln hat eine Klage der DB Netz AG gegen einen Widerspruch der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2015 gegen eine Änderung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) der DB Netz AG abgewiesen. Streitgegenstand war die beabsichtigte Streichung einer SNB-Regelung, welche eine Rückfallebene für Trassenanmeldungen von Pre-arranged Paths (PaPs) für den Fall einer technischen Störung des IT-Trassenanmeldesystems "Path Coordination System" (PCS) vorsah. Das Verwaltungsgericht Köln hat diesen Widerspruch durch die Bundesnetzagentur nun als rechtmäßig bestätigt.

Es hat damit insbesondere die Auffassung der Bundesnetzagentur bestätigt, dass diese auch dann zuständig ist, wenn einer Regelung in den SNB widersprochen wird, die durch das so genannte Corridor Information Document (CID) eines europäischen Schienengüterverkehrskorridors i. S. d. VO (EU) 913/2010 vorgesehen ist. Das CID beinhaltet eine Aussage, nach der eine Anmeldung von PaPs ausschließlich über PCS zu erfolgen habe. Auch nach Auffassung des Gerichts hat das CID keinen regelnden, sondern lediglich einen informativen Charakter. Es legt nicht selbst die Nutzungsbedingungen des jeweiligen Schienengüterverkehrskorridors fest, sondern informiert nur über diese. Darüber hinaus hat das Gericht bestätigt, dass es sich bei dem CID nicht um eine europarechtliche Regelung handelt, welche Vorrang vor nationalem Recht beanspruchen könnte. Das durch den so genannten Verwaltungsrat eines Schienengüterverkehrskorridors erstellte CID ist kein von der Union gesetztes Recht.

Sowohl aus europäischen als auch aus nationalen Vorgaben ergibt sich, dass die SNB Verfahren für die Stellung von Anträgen auf Zuweisung von Schienenwegkapazität enthalten müssen. Durch die beabsichtigte Streichung der möglichen Rückfallebene bei einer Störung von PCS wären die SNB unvollständig gewesen.

Die Auffassung der DB Netz AG würde auch aus Sicht des Verwaltungsgerichts dazu führen, dass die Nutzungsbedingungen der europäischen Güterverkehrskorridore jeglicher Regulierung entzogen wären. Es gibt derzeit weder einen europäischen Regulierer noch ein Organ i. S. d. VO (EU) 913/2010, welches über mit der nationalen Regulierungsbehörde vergleichbare Kompetenzen verfügt.

Die DB Netz AG hat gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berufung eingelegt.

2. Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.01.2018 zur Regulierung trimodaler Güterterminals - Duisburg Intermodal Terminal (DIT)

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Januar 2018 bestätigt, dass Güterterminals zum Umschlag zwischen Wasser, Straße und Schiene der Eisenbahnregulierung unterfallen.

Die Bundesnetzagentur verpflichtete mit Bescheid vom 19. Dezember 2013 die Duisburg Intermodal Terminal GmbH (DIT), für die von ihr betriebenen Serviceeinrichtungen Nutzungsbedingungen aufzustellen und diese mitzuteilen. Die DIT ist Betreiberin eines Güterterminals zum Umschlag von Containern zwischen den Verkehrsträgern Eisenbahn, LKW und Schiff (trimodal). Die DIT sah sich zu Unrecht als Eisenbahninfrastruktur eingestuft und legte nach erfolgloser Klage beim VG Köln Berufung ein. Das OVG NRW hat die Berufung der DIT gegen das Urteil des VG Köln vom 13. November 2015 zurückgewiesen. Damit bestätigte das OVG NRW, dass die DIT auch unter dem ERegG verpflichtet ist, Nutzungsbedingungen aufzustellen. Die Revision wurde nicht zugelassen. Die DIT legte daraufhin eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision ein.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Beschwerde zurückgewiesen, da die Rechtssache aufgrund der Eindeutigkeit keine grundsätzliche Bedeutung nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO aufweise. Der entscheidungstragende Rechtssatz des OVG wird bestätigt: „Bei einer aus Kränen, Fahrzeugen und sonstiger Ausrüstung bestehenden und zum trimodalen Umschlag von Containern betrieben Anlage handelt es sich unabhängig vom Anteil der Schiene am Umschlag, im Verhältnis zu anderen Verkehrsträger um ein Güterterminal und damit im Sinne von § 2 Abs. 11, 9 AEG i. V. m. Anlage 2 Nr. 2 S. 1 lit. b) ERegG um eine der Eisenbahninfrastruktur zuzurechnende Serviceeinrichtung.“

Ferner enthält der Beschluss einige grundsätzliche Aussagen des Bundesverwaltungsgerichts, die zeigen, dass es an seiner weiten Auslegung zur Einordnung von Serviceeinrichtungen auch nach Inkrafttreten des ERegG festhält. Maßgeblich für die Einordnung als Serviceeinrichtung seien der Zweck und die typischen Betriebsabläufe (funktionale Betrachtung). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führe zu keiner abweichenden Auslegung. Den Betriebsabläufen in der einzelnen Serviceeinrichtung könne bei der Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen Rechnung getragen werden. Ist eine Serviceeinrichtung von verhältnismäßig geringer Bedeutung für den Schienenverkehr, könne sie gemäß § 2 Abs. 5 ERegG befreit werden.

Das Verfahren hat eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung. Die Bundesnetzagentur hat weitere Verfahren mit anderen Güterterminalbetreibern in Binnenhäfen nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wieder aufgegriffen (siehe Abschnitt D, Ziffer 2.2).

3. Urteil des VG Köln im Klageverfahren J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG

Die J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG wurde von der Bundesnetzagentur im März 2016 per Bescheid dazu verpflichtet, für die von ihr betriebenen Serviceeinrichtungen Nutzungsbedingungen aufzustellen. Zu den regulierten Serviceeinrichtungen zählen nach Auffassung der Bundesnetzagentur auch diejenigen Güterterminals, die neben der Eisenbahn auch die Verkehrsträger Schiff und LKW bedienen können und zwar unabhängig davon, ob es sich um Container- oder Schüttgutterminals handelt. Das

Unternehmen hat gegen die Entscheidung der Bundesnetzagentur im August 2016 Klage erhoben. Im Wesentlichen hat es seine Ansicht damit begründet, dass es sich bei den Verladeeinrichtungen des Terminals, welche die Verladung aus den Silos auf die Eisenbahn leisten, nicht um ein Güterterminal im eisenbahnrechtlichen Sinne handele. Dieses erfordere nämlich, dass in der Einrichtung ein Transportwechsel im Sinne einer „logistischen Einheit“ stattfinde. Durch die Zwischenlagerung des Schüttgutes sowie durch Weiterverarbeitung würde ein solcher aber unterbrochen.

Das VG Köln hat die Klage am 27. Juli2018 abgewiesen und die Berufung in dem Verfahren nicht zugelassen. Der Entscheidung liegt die neue Rechtslage nach ERegG zugrunde. Das VG Köln hat sich in seiner Entscheidung auf das für Serviceeinrichtungen geltende weite Begriffsverständnis berufen, welches in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt ist. So sei für die Definition einer Anlage als Güterterminal eine logistische Einheit des Güterverkehrs nicht erforderlich. Es reiche aus, dass es sich um einen Knotenpunkt verschiedener Verkehrssysteme handele, an dem ein Umladen der Güter von Zügen und auf Züge erfolge. Dies gelte auch für die Anlage der Klägerin unabhängig davon, ob die Güter in der Anlage auch gelagert, bearbeitet und gemischt werden. Maßgeblich für die Abgrenzung sei, ob die Güter lediglich bearbeitet oder aber verarbeitet werden. Um sich von der eisenbahnrechtlichen Regulierung (teilweise) zu befreien, könne die J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG einen Befreiungsantrag stellen. Im Übrigen könnten die besonderen Betriebsabläufe der Anlage bei der Ausgestaltung der konkreten Nutzungsbedingungen berücksichtigt werden. Die Berufung wurde nicht zugelassen.

Das Unternehmen hat zwischenzeitlich Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Eine Entscheidung hierüber durch das OVG NRW steht noch aus.

4. Klageverfahren DB Station&Service AG zum Stationsportal

Im Jahr 2015 prüfte die Bundesnetzagentur die Infrastrukturnutzungsbedingungen für Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG. Sie widersprach den beabsichtigten Regelungen zur Anmeldung, bzw. zur Annahme von Angeboten zur Stationsnutzung im Fall des technischen Ausfalls des sog. „Stationsportals“. Die Bundesnetzagentur verpflichtete die DB Station&Service AG, die Regelungen zur Anmeldung, bzw. Annahme von Angeboten zur Stationsnutzung so zu formulieren, dass Anmeldungen und die Annahme von Angeboten bei einem technischen Ausfall auch per E-Mail, Fax oder auf schriftlichem Weg durch die Zugangsberechtigten erfolgen können.

Die DB Station&Service AG ersuchte hiergegen zunächst um Eilrechtsschutz beim VG Köln. Dieses bestätigte die Auffassung der Bundesnetzagentur, wonach die von der DB Station&Service AG intendierten Einschränkungen, unter denen eine Nutzung alternativer Anmeldewege möglich sein sollte, den eisenbahnrechtlichen Vorgaben widersprechen (Beschluss vom 3. Februar 2016, Az. 18 L 2956/15). Daraufhin verfolgte die DB Station&Service AG ihr Begehren im Hauptsacheverfahren weiter.

In der mündlichen Verhandlung im April 2018 teilte das Gericht den Beteiligten seine Einschätzung mit, dass die beabsichtigten Klauseln den eisenbahnrechtlichen Vorgaben (Allgemeines Eisenbahngesetz in der alten Fassung) widersprechen. Sie erlaubten es den Zugangsberechtigten nicht, jederzeit Stationshalte anzumelden und Verträge innerhalb von fünf Werktagen zu jeder Zeit zu schließen. Das Gericht teilte die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass ein Unternehmen im Monopolbereich eine besondere Verantwortung gegenüber dem Nutzer trage. Daher müsse dieser für technische Ausfälle eine alternative Möglichkeit zur Anmeldung, bzw. zum Vertragsschluss anbieten. Dies gelte jedoch nicht für Störungen, die im Bereich der technischen

Ausstattung des Zugangsberechtigten liegen. Tragende Erwägung für die Auffassung des Gerichts war, dass in einem Monopolbereich agierenden Eisenbahninfrastrukturunternehmen in einem regulierten Markt eine höhere Verantwortung zukommt als Unternehmen im freien Wettbewerb. Außerdem habe sich keine missbräuchliche Verwendung der alternativen Anmelde- und Vertragsschlussmöglichkeit innerhalb der bisherigen Nutzungszeit gezeigt.

Die alternative Anmelde- und Vertragsschlussmöglichkeit müsse schließlich auch angeboten werden, wenn nicht klar sei, ob ein Anwenderfehler oder eine Störung auf dem Übermittlungsweg zum Stationsportal vorliege. Auf Anraten des Gerichts änderte die Bundesnetzagentur ihren Bescheid und ergänzte die streitige Klausel um einen Zusatz, der klarstellt, dass Störungen im Bereich der technischen Ausstattung des Zugangsberechtigten nicht als technischer Ausfall gelten. Anschließend erklärten die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt.

5. Urteil des VG Köln vom 22.02.2019, Az. 18 K 11831/16

Das Gericht hat insbesondere die Auffassung der Bundesnetzagentur bestätigt, dass die Prüfungsbefugnis der Bundesnetzagentur nach dem ERegG neben der Diskriminierungsfreiheit auch die Transparenz und Angemessenheit von Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) umfasst.

Streitgegenstand war eine Beanstandung der von der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH beabsichtigten Änderung zweier Klauseln in ihren SNB, mit denen sie verschiedene Haftungsbeschränkungen einführen wollten. Das Verwaltungsgericht Köln hat die Ablehnung der ersten Klausel (Ziffer 2.9.8.3) aufgehoben und die Ablehnung der zweiten Klausel (Ziffer 2.9.8.4) als rechtmäßig bestätigt.

Die beiden Unternehmen hatten in der ersten Klausel (Ziffer 2.9.8.3) beabsichtigt, ihre Schadensersatzpflicht bei Vorliegen einfacher Fahrlässigkeit auf Schäden aus der nicht unerheblichen Verletzung einer wesentlichen Vertragspflicht zu beschränken. Hierin wurde seitens der Bundesnetzagentur ein Verstoß gegen das Transparenzgebot gesehen, da weder aus den Regelwerken der Unternehmen noch aus Gesetz oder Rechtsprechung eindeutig hervorgeht, welche Leistungspflichten wesentliche Vertragspflichten darstellen. Betroffene und Hinzugezogene hatten dazu in ihren Stellungnahmen und in der öffentlich mündlichen Verhandlung gegensätzliche Standpunkte bezogen.

Das Verwaltungsgericht Köln hat keinen Verstoß gegen das Transparenzgebot angenommen. Zwar sei das Transparenzgebot nicht lediglich im Sinne einer formellen Veröffentlichungspflicht zu sehen, sondern es müsse für den Zugangsberechtigten wegen der Vorwirkung und Informationsfunktion der SNB nachvollziehbar und bestimmbar sein, welche Rechten und Pflichten gelten. Zudem dürften keine ungerechtfertigten Auslegungsspielräume verbleiben. Nur wenn die SNB auch hinreichend klar und verständlich sind, werde den Zugangsberechtigten ermöglicht, sowohl ihr eigenes Zugangsrecht als auch eine etwaige Ungleichbehandlung in Abweichung von den Regeln der veröffentlichten SNB zu bewerten. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts sei allerdings zu berücksichtigen, dass Regelungen wie SNB, die für eine Vielzahl von Fällen formuliert werden, notwendigerweise einen gewissen Grad an Abstraktion vorweisen müssen. Eine Intransparenz werde daher nicht bereits deswegen begründet, weil eine in den SNB gewählte Formulierung auslegungsbedürftig ist. Die gewählte Formulierung müsse jedoch anhand objektiver Maßstäbe unter Anwendung anerkannter Auslegungsmethoden - notfalls durch ein Gericht - bestimmbar sein. Die Grenze der Intransparenz sei jedenfalls dann überschritten, wenn der gewählte Begriff dem Betreiber der Schienenwege die Möglichkeit einräumt, willkürlich darüber zu entscheiden, ob er erfüllt ist oder nicht, ohne

dass die Möglichkeit der Überprüfbarkeit gegeben ist. Auf der Grundlage dieser Maßstäbe erfüllt die betreffende Klausel aus Sicht des Verwaltungsgerichts die Anforderungen an eine transparente Regelung.

Mit der zweiten Klausel (Ziffer 2.9.8.4) hatten die beiden Unternehmen eine Haftung für Sachschäden nach § 1 HaftPflG nur noch bei Verschulden statuieren wollen. Diese beabsichtigte Änderung erschien aus Sicht der Bundesnetzagentur unangemessen, weil die Klausel einerseits im Verhältnis zu den Zugangsberechtigten nicht wechselseitig ausgestaltet war und darüber hinaus keine Gründe vorgetragen worden waren, welche Gründe die Abweichung vom gesetzlichen Leitbild rechtfertigen könnten.

Das Verwaltungsgericht Köln hat die Entscheidung der Bundesnetzagentur dazu bestätigt. Nutzungsbedingungen seien als angemessen anzusehen, wenn sie geeignet sind, die Regulierungsziele zu erreichen und namentlich das Zugangsrecht möglichst gut zu gewährleisten, wenn sie eine Vertragspartei nicht unbillig benachteiligen und dabei insbesondere nicht den grundlegenden Wertungen der §§ 307 ff. BGB widersprechen. Das Verwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur alten Rechtslage vertretene Beschränkung der Bundesnetzagentur bei der Prüfung von Nutzungsbedingungen anhand von zivilrechtlichen Maßstäben unter der Geltung des ERegG und erst recht unter Beachtung der Rechtsprechung des EuGH nicht weiter aufrecht erhalten werden könne. Das Verwaltungsgericht hat die Unbilligkeit vor dem Hintergrund der nicht wechselseitigen Ausgestaltung der Klausel angenommen.

Sowohl die DB Netz AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH als auch die Bundesnetzagentur haben Berufung gegen das Urteil eingelegt.

G Grundsatzfragen der Eisenbahnregulierung

1. Gutachten zur Bestimmung der Elastizität der Nachfrage der Eisenbahnverkehrsunternehmen

Die Bundesnetzagentur hatte eine Bietergemeinschaft um die KCW GmbH mit der Erstellung eines Gutachtens zur Bestimmung der Elastizität der Nachfrage der Eisenbahnverkehrsunternehmen beauftragt. Das Gutachten wurde u. a. benötigt, um eine fundierte Prüfung des Genehmigungsverfahrens der Trassenentgelte zu ermöglichen. Bisher verfügte die Bundesnetzagentur über keine eigene Expertise zu diesem Thema. Die Ergebnisse des Gutachtens werden ebenso zur Erstellung des Kostendeckungsberichts nach § 37 ERegG verwendet.

Die Bestimmung der Trassenpreise basiert auf dem Ramsey-Boiteux-Prinzip, welches die nicht als unmittelbaren Kosten des Zugbetriebes anfallenden Kosten anhand der relativen Markttragfähigkeiten den verschiedenen Verkehrsdiensten (Schienenpersonenfernverkehr, Schienenpersonennahverkehr und Schienengüterverkehr) und ihren Segmenten zurechnet. Um die Markttragfähigkeit der unterschiedlichen Verkehrsdienste und Segmente zu bestimmen, wird eine Elastizitätsbetrachtung der Nachfrage angestellt. Die Elastizität der Nachfrage beschreibt, um wieviel Prozent sich die Nachfrage nach einem Gut (z. B. Trassenkilometer) verändert, wenn sich der Preis um ein Prozent erhöht.

Da eine direkte empirische Bestimmung der Nachfrageelastizität nach Trassenkilometern bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht möglich ist, hat das Gutachten im Einklang mit der Methodik der DB Netz AG die Elastizität der Nachfrage nach Trassenkilometern indirekt über die Nachfrageelastizität der Endkunden im Schienenverkehr bestimmt. Daher wurden sowohl im Schienengüter- wie im Schienenpersonenverkehr, die Endkunden direkt befragt.

Das Gutachten konnten keine fundamentalen Mängel der Methodik der bisherigen Bestimmung der Trassenpreiselastizität seitens der DB Netz AG feststellen. Der Annahme, dass die Trassenpreiselastizität über die empirische Erhebung der Endkundenelastizität bestimmt werden kann, wird nicht widersprochen.

Die im Gutachten berechnete Elastizität ist geringer als bisher von der DB Netz AG angenommen. Die für die Bestimmung der Trassenentgelte bedeutsamen relativen Verhältnisse der Trassenpreiselastizitäten bleiben jedoch konstant, so dass sich keine Verschiebung der Kostenaufteilung zwischen dem Schienengüter- und dem Schienenpersonenfernverkehr ergibt. Im Schienengüterverkehr zeigt sich zudem, dass das Segment „Standardzug“ eine in sich eher heterogene Struktur mit Blick auf die Elastizität aufweist, da für Einzelwagenverkehr und Kombinierte Verkehre eine elastischere Nachfrage als für Ganzzüge ermittelt wurde. Eine weitere Differenzierung des Segments wäre aus ökonomischer Sicht begründbar, in der praktischen Umsetzung aber eher mittel- bis langfristig denkbar.

Das Gutachten wurde am 10. September auf der Seite der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Der Markt hatte die Möglichkeit bis zum 8. Oktober Stellung zu nehmen. Die Bundesnetzagentur hat die Gutachter für Anfang des Jahres 2019 beauftragt, eine Erwiderung zu den eingegangen Stellungnahmen zu verfassen. Diese Erwiderung soll auf der Homepage der Bundesnetzagentur mit den Stellungnahmen der Unternehmen veröffentlich werden.

2. Marktdialog Entflechtung

Mit der Einführung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) hat die Bundesnetzagentur die Aufgabe übernommen, die Einhaltung der Entflechtungsbestimmungen zu überwachen. Dies betrifft alle am Eisenbahnmarkt tätigen Unternehmen, soweit sie nicht befreit sind. Die Bundesnetzagentur hat unter anderem im Kontext der laufenden Entgeltgenehmigungsverfahren erkannt, dass es Schwierigkeiten bei der Lesart bzw. der Umsetzung der Entflechtungsvorschriften auf Seiten der Eisenbahnen gibt. Deshalb führte die Bundesnetzagentur am 20. Juni 2018 in Berlin mit dem Marktdialog „Eisenbahn 2018“ eine Diskussionsveranstaltung zur organisatorischen und buchhalterischen Trennung und Entflechtung im Eisenbahnmarkt durch.

Die Entflechtungsvorschriften dienen insbesondere dazu, Diskriminierungen, Quersubventionierungen und andere Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Der Fokus der Veranstaltung lag auf der Darstellung der gesetzlichen Grundlagen zur Entflechtung im Eisenbahnregulierungsgesetz und der Information über die gesetzlichen Befreiungstatbestände.

Teilnehmer waren Eisenbahnverkehrsunternehmen, Eisenbahninfrastrukturunternehmen und Verbände. Mit ihnen wurde über ihre Informationsbedürfnisse diskutiert. Die verschiedenen Marktteilnehmer berichteten außerdem über ihre bisherigen Erfahrungen und zukünftigen Erwartungen. Vor dem Hintergrund der Befreiungsmöglichkeiten von der Entflechtung wurde durch die Marktteilnehmer kommuniziert, dass diese Regelungen nicht übermäßig restriktiv angewendet werden sollten. Denn gerade für die kleinen und mittleren von der Umsetzung der Entflechtungsvorschriften betroffenen Unternehmen, sind die daraus entstehenden Kosten schwer zu bewältigen. Die Erkenntnisse des Marktdialogs werden dazu beitragen, Entscheidungen über Befreiungen von den Entflechtungsregeln so zu treffen, dass die Unternehmen nur mit dem für das Funktionieren des Marktes notwendigen Maß an Bürokratie belastet werden.

H Internationale Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit ist zu einer Konstante für den Bereich der Eisenbahnregulierung geworden. Dabei spielen die Arbeit in der Gruppe der unabhängigen Regulierungsbehörden („IRG-Rail“) sowie das Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden unter der Leitung der EU-Kommission (ENRRB) wichtige Rollen. Die derzeit auf EU-Ebene thematisierten Schwerpunkte sind durch regelmäßige bilaterale Zusammenarbeit begleitet worden. Schließlich ist das Handlungsfeld „Einrichtung europäischer Schienengüterverkehrskorridore“ gesondert herauszustellen.

1. Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer

Das Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer IRG-Rail stand im Jahr 2017 unter dem Vorsitz von Anne Yvrande-Billon (Vizepräsidentin der französischen Regulierungsbehörde ARAFER) sowie im Jahr 2018 unter dem Vorsitz von Andrea Camanzi (Präsident des italienischen Verkehrsregulierers ART).

Sieben Jahre nach seiner Gründung ist das Netzwerk unabhängiger Regulierungsbehörden auf 31 Mitglieder angewachsen. Zu den bislang teilnehmenden Regulierungsbehörden aus den Ländern Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Luxemburg, den Niederlanden, Nordmazedonien, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich kamen im Jahr 2017 Tschechien und Litauen als neue Mitglieder hinzu.

Seit der Einrichtung von IRG-Rail im Jahr 2011 hat sich das Netzwerk der unabhängigen Eisenbahnregulierer als kompetentes Beratungsgremium auf europäischer Ebene bewiesen. Auch in 2017 und 2018 hat IRG-Rail zahlreiche Positionspapiere und Berichte erarbeitet, welche auf einem regelmäßigen Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Regulierungsbehörden sowie auf einer engen Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen und interessierten Kreisen beruhen. Die IRG-Rail verfügt über vier Arbeitsgruppen und zwei Unterarbeitsgruppen zu international relevanten Themenkomplexen, betreffend Legislativvorhaben auf EU-Ebene, Entgeltregulierung, Zugangsregulierung und Marktbeobachtung. Wie auch im zurückliegenden Berichtszeitraum führte die Bundesnetzagentur in drei IRG-Rail Gruppen den Vorsitz, zuletzt in der Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“, der Unterarbeitsgruppe „Zugang zu Serviceeinrichtungen“ sowie der Arbeitsgruppe „Entgelte“.

Auf der IRG-Rail-Vollversammlung im Mai 2017 wurde ein Strategie-Papier für die folgenden drei Jahre verabschiedet, das „IRG-Rail Strategy Document 2017-2020“. Darin hält IRG-Rail seine Absicht fest, die europaweite Öffnung des Schienenpersonenverkehrsmarktes zu unterstützen und neue Regulierungswerkzeuge und –methoden zu entwickeln, insbesondere für grenzüberschreitende Fälle. Daneben möchte IRG-Rail seine Marktdatenbasis weiter verbessern, seine Arbeitsweise flexibilisieren und mit anderen Regulierernetzwerken – auch sektorübergreifend – kooperieren.

Konkrete Tätigkeitsschwerpunkte der IRG-Rail waren in 2017 die Bedürfnisse der Passagier- und Frachtkunden, die Förderung des Wettbewerbs sowie die Verbesserung der Effizienz und Leistung im internationalen Eisenbahnverkehr. Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit der IRG-Rail lag 2017 auf dem intensiven Austausch von „regulatory practices“, nachdem die Recast-Richtlinie 2012/34/EU mittlerweile in

allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Im Jahr 2018 hat sich die Bundesnetzagentur bei der Arbeit im Netzwerk unabhängiger Eisenbahnregulierer insbesondere für die Belange der Betreiber von Serviceeinrichtungen stark gemacht.

1.1 Arbeitsgruppe "Zugangsfragen"

Im vergangenen Jahr hat die IRG-Arbeitsgruppe „Access“ im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion entsprechend dem Artikel 12 und Artikel 14 Absatz 8 der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 die Zusammenarbeit der Eisenbahninfrastrukturbetreiber bei Baumaßnahmenplanung geprüft.

Die Regulierungsbehörden untersuchten zudem die betriebliche Abwicklung und die Kommunikation im Umgang mit Großstörungen im grenzüberschreitenden internationalen Schienenverkehr. Parallel dazu haben die DB Netz AG und SBB Infrastruktur im Güterverkehrskorridor Rhine Alpine (RFC 1) unter Beteiligung vieler Stakeholder ein verbessertes internationales Prozess-Handbuch zum Störungsmanagements entwickelt. Die Regulierungsbehörden haben sich in den laufenden Kommunikations- und Konsultationsprozess in bilateralen Gesprächen mit der EU-Kommission eingebracht und die regulatorische Sichtweise vertreten.

Die Arbeitsgruppe organisierte im September 2018 zum zweiten Mal das IRG-Rail-Forum. Das Treffen konzentrierte sich auf die Qualität der Schienengüterverkehrskorridore. Eisenbahninfrastrukturbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen wurden eingeladen, Herausforderungen mit den Regulierungsbehörden, den nationalen Eisenbahnbehörden, dem Verkehrsministerium und der EU-Kommission zu teilen. Logistikunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen stellten ihre Probleme bei der Durchführung betrieblicher Prozesse ausführlich dar. Operative Fragen wurden auf allen sektoralen Ebenen diskutiert, und die Regulierungsstellen haben sich intensiv mit diesen Fragen befasst.

Des Weiteren trafen sich die beteiligten Regulierungsbehörden des jeweiligen Güterverkehrskorridors mit dem zuständigen Corridor-One Stop Shop (C-OSS), dem zentralen Vertriebskanal, der für die Zuweisung der Trassen zuständig ist. Wie in der Vergangenheit war dieser regelmäßige Austausch zwischen C-OSS und den Regulierungsbehörden eine gute Gelegenheit zum Informationsaustausch und zur Diskussion aktueller und zukünftiger Entwicklungen auf den Korridoren.

Darüber hinaus beabsichtigen die Regulierungsbehörden, ein einheitliches Informationssystem für die Analyse, Steuerung und Bewertung der Prozesse der Korridore durch gemeinsam definierte Key Performance Indicators (KPIs) zu entwickeln.

1.2 Unterarbeitsgruppe "Zugang zu Serviceeinrichtungen"

Die EU-Kommission arbeitete im Berichtszeitraum intensiv an der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177. Diese Verordnung bestimmt die Einzelheiten des Verfahrens und die anzuwendenden Kriterien für den Zugang zu den in Serviceeinrichtungen zu erbringenden Leistungen. Zu diesem Zweck verlangt die Durchführungsverordnung u. a. die Erstellung von Beschreibungen der Serviceeinrichtungen. Darüber hinaus sollen Infrastrukturbetreiber zur Veröffentlichung dieser Beschreibungen ein gemeinsames Webportal, beziehungsweise ein einheitliches Muster entwickeln und den Betreibern von Serviceeinrichtungen zur Verfügung stellen.

Die Kommission hat in mehreren Runden unter Beteiligung der Ministerien sowie Regulierer der Mitgliedstaaten, aber auch der Verbände und Marktteilnehmer, den Rechtstext entworfen. Die Bundesnetzagentur hat sich von Beginn an in den laufenden Kommunikations- und Konsultationsprozess sowohl über die IRG-Rail als auch unmittelbar in bilateralen Gesprächen mit der EU-Kommission eingebracht und die regulatorische Sichtweise vertreten. Der Durchführungsrechtsakt lehnt sich an der in Deutschland geltenden Regulierung an, die – gemessen am europäischen Standard – vergleichsweise streng ist.

Die IRG-Rail gab im laufenden Rechtsetzungsprozess Input aus regulatorischer Sicht und hat nach dessen Abschluss, die in der Durchführungsverordnung enthaltenen Arbeitsaufträge an den Eisenbahnmarkt eng begleitet. Die unter Vorsitz der Bundesnetzagentur stehende Gruppe „Zugang zu Serviceeinrichtungen“ hat hierbei für einen stetigen Austausch unter den verschiedenen Stakeholdern gesorgt, um möglichst marktgerechte Lösungen sicherzustellen.

Die Arbeit an und mit der Durchführungsverordnung wurde abgerundet durch gemeinsame Prinzipien zur Entscheidungsfindung bei der Anwendung von Ausnahmen, welche von einem Teil der Pflichten aus der Durchführungsverordnung befreien, einschließlich einer Übersicht über die Regelungen zu kulturhistorischen Eisenbahnen der jeweiligen IRG-Rail – Mitglieder. Darüber hinaus haben die Eisenbahnregulierer die von der Verordnung geforderte Festlegung von Fristen zur Beantwortung von Anträgen auf Zugang zu Serviceeinrichtungen, bzw. Erbringung der dortigen schienenverkehrsbezogenen Leistungen getroffen.

1.3 Arbeitsgruppe "Marktbeobachtung"

Die Bundesnetzagentur war in den Jahren 2017 und 2018 kontinuierlich aktiv in der IRG-Rail Arbeitsgruppe „Marktbeobachtung“ vertreten. Das länderübergreifende Monitoring der Eisenbahnmärkte ist eine wesentliche Aufgabe der nationalen Regulierungsstellen. Die Überwachung der Wettbewerbssituation ist in der europäischen Richtlinie 2012/34/EU (sog. Recast) geregelt und wird mit der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1100 unterstützt, welche die Mitgliedsstaaten zur Datenerhebung und Übermittlung an die Europäische Kommission verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund führten die IRG-Rail Mitglieder auch in den Jahren 2017 und 2018 ihre jährliche Marktdatenerhebung auf den nationalen Eisenbahnmärkten durch. Die Ergebnisse wurden in der Arbeitsgruppe zusammengeführt, analysiert und im jährlichen „Market Monitoring Report“ publiziert. Die Veröffentlichung des fünften Berichtes für das Jahr 2015 erfolgte im März 2017; der sechste Bericht für das Jahr 2016 erschien im März 2018. Die Ergebnisse basieren auf Marktdaten von zuletzt 28 teilnehmenden Ländern. Erstmalig konnten für das letzte Berichtsjahr die Länder Litauen, Portugal, Mazedonien und Rumänien für die Teilnahme gewonnen werden. Im Mittelpunkt des letzten Berichts stand, neben den aktuellen Trends zu Marktanteilen und Verkehrsaufkommen, das Thema „Qualität der Schienenpersonenverkehrsdienste“ mit einer Analyse, wie in den einzelnen Märkten Qualitätskennzahlen (zum Beispiel Pünktlichkeit oder Ausfallquoten) erhoben werden.

Die effektive Kooperation in der Arbeitsgruppe wurde in 2018 erstmalig auch auf Fälle ausgeweitet, bei denen eine nationale (zum Beispiel deutsche) Regulierungsstelle nur bedingt Zugriff auf die Daten ausländischer, aber in Deutschland aktiver Anbieter hatte, indem die jeweilige ausländische Regulierungsbehörde diese Daten für Deutschland einforderte oder vermittelte.

1.4 Arbeitsgruppe "Legislativvorschläge"

Zum wirtschaftlichen Gleichgewicht öffentlicher Dienstleistungsverträge (sog. „Economic Equilibrium“) hat die EU-Kommission in 2017 ihren ersten Entwurf einer Durchführungsverordnung mit den Mitgliedstaaten diskutiert. Die für rechtliche Entwicklungen zuständige, von der Bundesnetzagentur geleitete IRG-Rail-Arbeitsgruppe, begleitete den Prozess, der in 2018 fortgesetzt wurde. Sie hat eine erste Einschätzung zu der Methodik und den Kriterien für die Bewertung des wirtschaftlichen Gleichgewichts entwickelt und veröffentlicht. Der Test zum wirtschaftlichen Gleichgewicht ist für den Zugang zum Schienenpersonenverkehrsmarkt von Bedeutung, welcher durch die Richtlinie 2016/2370/EU weiter geöffnet wurde.

Zum Thema öffentliche Dienstleistungsverträge hatte die IRG-Rail zudem im Herbst 2017 einen Experten-Workshop veranstaltet. Bei dieser Veranstaltung konnten sich hochrangige Vertreter aus dem Eisenbahnbereich zu den Risiken und Herausforderungen zur leistungsbasierten Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr austauschen.

Des Weiteren hat die Arbeitsgruppe „Legislativvorschläge“ im Jahr 2018 eine Übersicht zur Umsetzung und Auslegung der Regulierungsbefugnisse nach Artikel 56 Absatz 9 der Richtlinie 2012/34/EU erstellt. Dabei wurden die Befugnisse in Beschwerdefällen als auch die Kompetenzen zur Beobachtung der Markt- und Wettbewerbsentwicklung genauer betrachtet.

Außerdem hat die Bundesnetzagentur den Abschluss des neuen „Memorandum of Cooperation“ im Herbst 2018 initiiert. Dieses Memorandum regelt die Zusammenarbeit der in IRG-Rail vertretenen Eisenbahnregulierungsbehörden in Fällen von grenzüberschreitenden Beschwerdefällen. Damit sind europarechtliche Vorgaben aus der Richtlinie 2012/34/EU für den Anwendungsfall operationalisiert worden.

1.5 Arbeitsgruppe "Entgelte"

Im Bereich der Entgelte zielt die Arbeit der IRG-Rail auf ein gemeinsames Verständnis der Entgeltberechnungsprinzipien und auf die gemeinsame Identifizierung diesbezüglich bewährter Vorgehensweisen ab. Hierzu wurde in den Jahren 2017 und 2018 der stetige Erfahrungs- und Informationsaustausch weiterhin gepflegt. Insbesondere beschäftigte sich die Arbeitsgruppe mit der Aktualisierung des Überblicks über die Entgeltberechnungsprinzipien für das Mindestzugangspaket innerhalb Europas. Hier erfolgte die vierte Aktualisierung des erstmals im Oktober 2012 veröffentlichten Papiers der IRG-Rail zu den Grundsätzen der Entgeltsetzung. Die Aktualisierung des Überblickpapiers hat sowohl zu einer Erweiterung des Umfangs der teilnehmenden Länder als auch zu einer tieferen Darstellung und tiefere Analyse der bestehenden Entgeltberechnungsprinzipien in diesen geführt. Im Jahre 2018 wurde eine weitere Aktualisierung dieses Papiers durchgeführt, wobei insbesondere auf neue Entwicklungen bei der Bestimmung der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs und der Segmentierung von Verkehren eingegangen wurde.

Zudem hat die Arbeitsgruppe an einem Benchmark der Finanzierung der Leistungen des Mindestzugangspakets gearbeitet. Dieser konnte im Jahr 2018 noch nicht veröffentlich werden, da noch nicht alle offene Fragen der Methodik und Datenvergleichbarkeit ausreichend geklärt werden konnten. Der Bericht

wurde jedoch in einer Kurzversion mit der PRIME Gruppe[2] geteilt, um sich im Jahr 2019 über den Benchmark in einem Treffen auszutauschen und Feedback von der Seite der Infrastrukturbetreiber zu erhalten. Der Benchmark enthält Vergleiche der Brutto- und Nettokosten des Mindestzugangspakets, der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs, und der Einnahmen aus Trassenentgelten, die nach Möglichkeit nach den einzelnen Verkehrsträgern (Schienengüter- und fernverkehr) oder Kostenschlüsseln aufgeschlüsselt analysiert werden. Alle Dokumente können auf der Homepage der IRG-Rail abgerufen werden.[3]

1.6 Unterarbeitsgruppe "Entgelte Serviceeinrichtungen"

In 2017 veröffentlichte die Unterarbeitsgruppe „Entgelte Serviceeinrichtungen“ einen Überblick über die Entgeltregulierung für unterschiedliche Betreiber von Serviceeinrichtungen (u. a. Personenbahnhöfe, Güterterminals) in den Mitgliedstaaten der IRG-Rail. Das Paper vergleicht dabei die jeweiligen nationalen Befugnisse der Regulierungsbehörden im Bereich der Entgeltregulierung sowie die Entgeltgrundsätze für unterschiedliche Betreiber von Serviceeinrichtungen.

In 2018 veröffentliche die Unterarbeitsgruppe einen Überblick über die spezifische Entgeltbildung und die unterschiedlichen Entgelthöhen für Abstellgleise in den einzelnen Mitgliedstaaten der IRG-Rail. In dieser Übersicht werden die Entgeltbildungssysteme der IRG-Rail-Mitglieder miteinander verglichen und Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der jeweiligen nationalen Umsetzung herausgearbeitet. Außerdem wurde an einem Papier über Entgeltprinzipien bei Serviceeinrichtungen gearbeitet, das im Jahr 2019 veröffentlicht werden soll.

2. Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden

Seit der Verabschiedung der Recast-Richtlinie 2012/34/EU im Jahr 2013 finden der Informationsaustausch und die Kooperation zwischen der EU-Kommission und den europäischen Regulierungsbehörden in der von der EU-Kommission initiierten Arbeitsgruppe ENRRB (European Network of Rail Regulatory Bodies) statt.

Die EU-Kommission führt den Vorsitz dieses Netzwerkes. Die Bundesnetzagentur nimmt regelmäßig am Informations- und Erfahrungsaustausch teil und bringt ihre Erfahrungen aus ihrer Regulierungspraxis in die Tätigkeit dieses Netzwerks aktiv ein.

Auch hier hat sich die Bundesnetzagentur dafür eingesetzt, die aufgrund der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 geltenden Vorgaben für Serviceeinrichtungen adressatengerecht umzusetzen.

3. Bilaterale Zusammenarbeit

Die Bundesnetzagentur begrüßt regelmäßig Besuchsdelegationen. Diese werden über die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung sowie über die Rolle der Eisenbahninfrastrukturbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen informiert. Des Weiteren stellt die Bundesnetzagentur bei solchen Terminen die Marktentwicklung im Eisenbahnsektor in Deutschland vor und tauscht sich hierzu mit den Besuchern aus.

---

[2] PRIME (Platform of Rail Infrastructure Managers in Europe): Ein Zusammenschluss der europäischen Infrastrukturbetreiber und der EU Kommission (DG Move), um die internationale Kooperation der Infrastrukturbetreiber zu verbessern.

[3] https://www.irg-rail.eu/irg/documents/position-papers

Im Jahr 2018 besuchte Bernard Roman, der Präsident der französischen Eisenbahnregulierungsbehörde ARAFER, zusammen mit dem Collège seiner Behörde das Präsidium der Bundesnetzagentur. Dabei wurde das neue französische Eisenbahnregulierungsgesetz vorgestellt.

Darüber hinaus wurde in 2018 auf Arbeitsebene gemeinsam mit den Regulierungsbehörden in der Schweiz, den Niederlanden und Belgien die betrieblichen Prozesse und ihre Schnittstellen im Umgang mit Störungen im nationalen Schienenverkehr untersucht und die Kriterien der national angewandten Handlungskonzepte dargestellt. Zur Untersuchung der nationalen Besonderheiten der Schieneninfrastruktur und der umgesetzten nationalen Regelungen im Störungsmanagement wurden zunächst gemeinsame betriebliche Grundsatzfragen ausgearbeitet und die geforderten europäischen, bzw. nationalen rechtlichen Grundlagen verglichen. Zur Vertiefung und Erörterung betrieblicher Themen fand später ein bilaterales Gespräch zwischen den Regulierungsbehörden und den Betreibern der Schienenwege statt.

Die beteiligten Regulierungsbehörden stellten abschließend die Entscheidungs-, Kommunikations- und Umsetzungsprozesse mit eventuell integrierten Handlungskonzepten für den Störungsfall im Schienenverkehr dar.

Die Bundesnetzagentur steht ferner in einem regelmäßigen bilateralen Austausch mit den EU-Institutionen, insbesondere der EU-Kommission sowie Mitgliedern des EU-Parlamentes sowie interessierten Kreisen und Marktteilnehmern.

4. Einrichtung europäischer Schienenverkehrskorridore

Die EU-Verordnung 913/2010 sieht die Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr vor. Auf dieser Basis werden seit 2013 mehr und mehr Güterverkehrskorridore (Rail Freight Corridors, kurz „RFC“) in Betrieb genommen. Durch Deutschland liefen im Jahr 2018 fünf Korridore; RFC 1 („Rhein – Alpen“), RFC 3 („ScanMed“), RFC 4 („Atlantik“), RFC 7 („Orient – East Med“) und RFC 8 („Nordsee – Baltikum“).

Für diese Korridore werden Kataloge mit vorkonstruierten Trassen veröffentlicht. Pro Korridor gibt es eine einzige Anlaufstelle, den sogenannten „Corridor One-Stop-Shop“ (C-OSS), wo die Trassenanfragen koordiniert und über konkurrierende Anträge auf Nutzung einer vorkonstruierten Trasse entschieden werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Zusammenarbeit auf den Schienengüterverkehrskorridoren begleitet und unterstützt, insbesondere als Vertreter der Eisenbahnregulierer in den Verwaltungsräten des RFC 1 (Rhein-Alpen) beziehungsweise RFC 8 (Nordsee-Baltikum). Bei letzterem Korridor unterstützt die Bundesnetzagentur auf Reguliererseite die geplante Erweiterung des Korridors um Lettland und Estland.

Nach Artikel 20 der EU-Verordnung 913/2010 wird der Wettbewerb auf dem Korridor von allen am Korridor beteiligten Regulierungsbehörden gemeinsam überwacht. Ihre Zusammenarbeit ist in einer Kooperationsvereinbarung geregelt, die das Vorgehen im Falle von Beschwerden, zum Beispiel bei der Vergabe von vorkonstruierten Trassen, regelt. In der Kooperationsvereinbarung ist auch die Zuständigkeit für die Überwachung des jeweiligen Corridor One-Stop-Shops (C-OSS) festgelegt. Die C-OSS für die RFC 1 und 8, eingerichtet bei der DB Netz AG in Frankfurt, werden durch die Bundesnetzagentur überwacht.

Im Berichtszeitraum fanden Informationsgespräche mit dem jeweiligen C-OSS und den an den Korridoren 1 beziehungsweise 8 beteiligten Regulierungsbehörden bei der DB Netz AG in Frankfurt statt; im Jahr 2018 zum ersten Mal für RFC 1 und RFC 8 gemeinsam. Diese Gespräche boten die Möglichkeit, offene Fragen anzusprechen und zu klären. Den Regulierungsbehörden wurden umfangreiche, für die Regulierungstätigkeit hilfreiche Informationen zur Verfügung gestellt.

Operativ war der Berichtszeitraum maßgeblich geprägt durch die vollständige Sperrung der für den internationalen Schienenverkehr sehr bedeutsamen Rheintalstrecke vom 12. August bis 2. Oktober 2017. Ursache war der Einsturz der Tunnelbaustelle unterhalb der Rheintalstrecke bei Rastatt. Anfangs konnten nur ca. zwanzig Prozent der Schienengüterverkehre gefahren werden. Die benötigten Umleitungsstrecken standen zeitweise wegen der Durchführung von Bau- bzw. Instandsetzungsarbeiten nicht zur Verfügung. Auch mangelte es unmittelbar nach der Tunnelhavarie an geeigneten Umleitungs- und Notfallkonzepten der Schienenwegsbetreiber. So war z. B. eine Umleitung der Güterzüge über Frankreich nicht möglich.

Ein Großteil der Schienengüterverkehre auf der Rheintalstrecke fiel ersatzlos aus, wodurch in den Häfen- und Güterterminals ein erheblicher Rückstau an Gütern entstand. Darüber hinaus wurden Güterverkehre von der Schiene auf LKW oder Binnenschiffe verlagert.

In der Nachbereitung dieses Vorfalls wurde von den Infrastrukturbetreibern ein Handbuch zum Störungsmanagement auf dem Korridor 1 erstellt und umgesetzt. Bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen soll so künftig gewährleistet sein, dass Zugverkehre bei Störungen und Unfällen noch weitestgehend durchgeführt werden können.

Neben dem Störungsmanagement hat sich die Bundesnetzagentur im Rahmen des „Issues Logbook" der EU-Kommission im Bereich technisch-betrieblicher Zugangshindernisse für den europäischen Güterverkehr engagiert. Zudem hat die Bundesnetzagentur Leistungskennzahlen der Güterverkehrskorridore überwacht und in einen Bericht der IRG-Rail über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Schienenwegsbetreibern eingebracht.

Auf den Schienengüterverkehrskorridoren hat im Jahr 2018 die Begleitung des sogenannten Timetabling Redesign an Bedeutung gewonnen. Hierbei arbeiten europäische Eisenbahnen an einer Neugestaltung des traditionellen Verfahrens zur Erstellung des Netzfahrplans, um die Kapazitätsvergabe insbesondere für den Schienengüterverkehr nachfragegerechter anbieten zu können. So soll die Schiene als Verkehrsträger für den Gütertransport attraktiver werden. Dabei achtet die Bundesnetzagentur auf die Einhaltung angemessener Rahmenbedingungen und die Beteiligung aller relevanten Interessenträger.

III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur, Ausblick

Die Bundesnetzagentur wird sich im Jahr 2019 im Rahmen der Umsetzung mit der neuen Richtlinie zur Entflechtung bei vertikal integrierten Eisenbahnunternehmen stellen. Sie wird die Berichte nach § 37 und §§ 64, 65 ERegG veröffentlichten und eine Marktkonsultation mit repräsentativen Verbänden des Schienengüterverkehrs durchführen.

Die Bundesnetzagentur wird in der Arbeitsgruppe zum Themenbereich Baumaßnahmen ihre Tätigkeit fortsetzen. Sie wird einen Marktdialog hinsichtlich des neuen Rechtsrahmens zu Serviceeinrichtungen durchführen.

Die Behörde plant die Durchführung von Genehmigungsverfahren hinsichtlich der Entgelte von Betreibern der Schienenwege und von den Personenbahnhöfen der DB Station&Service AG.

Auf internationaler Ebene wird die Bundesnetzagentur sich aktiv in den entsprechenden Arbeitsgruppen der IRG-Rail einbringen. Sie wird unter anderem Positionspapiere, Berichte und Stellungnahmen zu europäischen Eisenbahnthemen erstellen.

A Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1. Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur wurde zum 1. Januar 1998 als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (derzeit: Energie) (BMWi) zunächst als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation sowie dem ehemaligen Bundesamt für Post und Telekommunikation. Mit der Übernahme der Aufgaben aus dem Energiewirtschaftsgesetz und dem Allgemeinen Eisenbahngesetz wurde die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post im Jahr 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen umbenannt.

Die Bundesnetzagentur hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung in den Bereichen Energie, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen den Wettbewerb zu fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten. Neben den Regulierungsmaßnahmen im Energiebereich ist die Bundesnetzagentur im Zuge der Energiewende zudem als bundesweite Planungsbehörde für den Ausbau von länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Elektrizitätsübertragungsleitungen zuständig. In den Bereichen Telekommunikation und Post achtet sie auf flächendeckende, angemessene sowie ausreichende Dienstleistungen und schafft auf der Basis verschiedener Fachgesetze und Verordnungen Regelungen für die Nutzung von Frequenzen und Rufnummern. Die Bundesnetzagentur ist zudem zuständige Behörde nach dem Signaturgesetz.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur sind vielschichtig und breit gefächert. Sie reichen von Verfahren mit gerichtsähnlichen Prozessabläufen im Bereich der Regulierung, der Erfüllung von zahlreichen Berichtspflichten, den Aufgaben einer Planungsbehörde, der Wahrnehmung von Aufgaben des Verbraucherschutzes und der Verbraucherinformation in den regulierten Bereichen bis hin zur bundesweiten Aufklärung und Bearbeitung von Frequenzstörungen.

Die Bundesnetzagentur gliedert sich nach dem Leitungsbereich in Beschlusskammern und Abteilungen. In bestimmten Fällen entscheidet die Präsidentenkammer; insbesondere im Vergabeverfahren bei knappen Frequenzen sowie bei der Auferlegung von Universaldienstverpflichtungen. Ihr obliegt zudem die Entscheidung darüber, welche Märkte im Bereich der Telekommunikation einer Regulierung unterliegen und welche Unternehmen in solchen Märkten über eine beträchtliche Marktmacht verfügen. Auf der Grundlage dieser Festlegungen entscheiden dann die zuständigen Beschlusskammern, welche regulatorischen Maßnahmen gegenüber Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ergriffen werden. So werden Entscheidungen über die konkrete Ausgestaltung von Verpflichtungen getroffen, etwa im Bereich der Netzzugangsbedingungen sowie im Rahmen der Ex-ante- oder Ex-post-Kontrolle von Entgelten. Auf dem Gebiet des Postwesens konzentrieren sich die Tätigkeiten der Beschlusskammer auf die Entgeltgenehmigung (Ex-ante und Ex-post) sowie auf die Missbrauchsaufsicht einschließlich der Regulierung der Zugänge zum Postnetz. Im Energiebereich sind den Beschlusskammern durch das EnWG die Entscheidungen übertragen, die sich auf die Strom- und Gasnetzen und der Netzentgelte beziehen.

Die Abteilungen nehmen Fachaufgaben und zentrale Verwaltungsaufgaben wahr. Dazu zählen u. a. ökonomische und rechtliche Grundsatzfragen in den verschiedenen Regulierungsbereichen und deren internationale Koordination sowie technische Fragen zu Frequenzen, Normung, Nummerierung und zur öffentlichen Sicherheit. Bei der Entwicklung neuer Netzgenerationen und neuer Funksysteme wirkt die Bundesnetzagentur in internationalen Gremien zur Standardisierung mit.

Im Energiesektor sind durch die Netzentwicklungsplanung Strom und Gas, der 2013 neu eingerichteten Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas und der staatlichen Aufsicht bei der Gewährleistung der Versorgungssicherheit wichtige Marktaufsichtsaufgaben übertragen worden. Eine wichtige Funktion der Abteilungen liegt in der fachlichen Unterstützung der Beschlusskammern.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur haben durchweg einen starken internationalen Bezug. Insbesondere die Abstimmung auf europäischer Ebene bildet für die Bundesnetzagentur stets einen sehr wichtigen Aufgabenschwerpunkt bei ihrer Regulierungstätigkeit. Insofern werden die internationalen Aufgaben stärker gebündelt und schwerpunktmäßig innerhalb einer Abteilung bearbeitet.

Wesentliche Aufgaben im Telekommunikationsbereich sind insbesondere die zentralen Entscheidungen und Festlegungen der Bundesnetzagentur, die dazu beitragen, Investitionen, Innovationen und Wettbewerb zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger voranzutreiben. Unter dem Stichwort Industrie 4.0 werden Vorschläge zur Förderung der Digitalisierung und Vernetzung in wichtigen Zukunftsbereichen erarbeitet. Wirtschaftliche Chancen der Digitalisierung und Vernetzung werden im Hinblick auf Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft bewertet.

Auch der Verbraucherschutz im Telekommunikationsbereich steht weiterhin im Mittelpunkt. Zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher wird daher insbesondere den Problemen nachgegangen, die einem reibungslosen Anbieterwechsel entgegenstehen. Außerdem werden nach wie vor intensiv Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung bei der rechtswidrigen Nutzung von Rufnummern ergriffen sowie Wettbewerbsverstöße und unerlaubte Telefonwerbung verfolgt. Zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher verhindert die Bundesnetzagentur außerdem rechtswidrige Abrechnungen von Warteschleifen. Ferner stellt die Transparenz von Endkundenverträgen insbesondere im Hinblick auf die darin in Aussicht gestellte Bandbreite einen Arbeitsschwerpunkt dar. Eine weitere Aufgabe ist die Bereitstellung einer Standortdatenbank für ortsfeste Sendeanlagen ab einer bestimmten Leistung. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher sind zudem die Funkstörungsbearbeitung, das Schlichtungsverfahren nach § 47a TKG bzw. § 10 PDLV und der allgemeine Verbraucherservice von erheblicher Bedeutung. Nach dem siebten Teil des TKG leistet die Bundesnetzagentur einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Diese Aufgaben umfassen u. a. die Kontrolle der technischen Schutzmaßnahmen bei kritischer TK-Infrastruktur, den Schutz personenbezogener Daten und des Fernmeldegeheimnisses, die technische Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen sowie die Durchführung und sichere Gewährleistung der Auskunftsverfahren.

Im Energiebereich ist es die Aufgabe der Bundesnetzagentur, die Voraussetzungen für den funktionierenden Wettbewerb auf den Elektrizitäts- und Gasmärkten zu schaffen und zu sichern. Dies geschieht insbesondere durch die Entflechtung und Regulierung des diskriminierungsfreien Zugangs zu den Energienetzen einschließlich der Entgeltregulierung. Der im Zuge der Energiewende 2011 gesetzlich beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie und der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien erfordern zudem staatliche Maßnahmen in Bezug auf die verschiedenen Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer. Dies betrifft etwa die Überwachung der Großhandelsmärkte für Strom und Gas, die Überprüfung des EEG-Wälzungsmechanismus,

die Registrierung von Photovoltaik-Anlagen zur Bestimmung der Degression der EEG-Vergütungssätze und notwendige Eingriffe zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, z. B. bei Stilllegungsvorhaben systemrelevanter Kraftwerke. Letztere Aufgabe ist gesetzlich bis 2017 befristet. Daneben beobachtet die Bundesnetzagentur die Entwicklung der vorgelagerten Erzeugungs- bzw. Importmärkte sowie die der Endkundenmärkte.

Eine zentrale Aufgabe im Rahmen der Energiewende ist der zügige und umfassende Ausbau der Elektrizitätsübertragungsnetze. Hierzu wurden der Bundesnetzagentur umfassende Kompetenzen im Bereich der Netzentwicklungsplanung sowie der Zulassung von Netzausbaumaßnahmen übertragen. Die Zulassung umfasst dabei die Durchführung der Bundesfachplanung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen und seit 2013 auch deren Planfeststellung. Im Zuge der Netzentwicklungsplanung wurden für den Bundesgesetzgeber wichtige Entscheidungsgrundlagen zur Feststellung des energiewirtschaftlich notwendigen und vordringlichen Ausbaubedarfs vorbereitet. Auf Grundlage des 2013 gesetzlich beschlossenen Bundesbedarfsplans erfolgen sodann die Planungsverfahren für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen im Rahmen der Bundesfachplanung und der darauf aufsetzenden Planfeststellung. Im Rahmen des gesetzlich angelegten Planungsprozesses wird die Netzentwicklungsplanung unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen ständig fortgeschrieben. Gegenstand dabei ist auch die Netzplanung und -anbindung im Offshore-Bereich.

Im Bereich Eisenbahnregulierung überwacht die Bundesnetzagentur die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Eine wesentliche Aufgabe ist dabei, die diskriminierungsfreie Benutzung von Eisenbahninfrastruktur durch Eisenbahnverkehrsunternehmen und andere Zugangsberechtigte sicherzustellen. Die Eisenbahninfrastruktur umfasst hierbei Infrastruktur und Dienstleistungen sowohl bei Schienenwegen als auch bei Serviceeinrichtungen (z. B. Bahnhöfe oder Güterterminals). Die Entgeltregulierung umfasst die Prüfung von Höhe und Struktur der Wegeentgelte und der sonstigen Entgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist für die Bundesnetzagentur auch eine Präsenz in der Fläche unabdingbar. Um hier ein einheitliches Auftreten zu gewährleisten, werden die Außenstellen, mit deren Hilfe der regionale Kontakt zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern und der Industrie sichergestellt wird, zentral von einer Abteilung betreut und koordiniert.

Die Aufgaben der Außenstellen liegen vor allem im technischen Bereich. Sie informieren z. B. über die Regelungen des TKG, über die Vorschriften zur elektromagnetischen Umweltverträglichkeit und über das EMVG. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Zuteilung von Frequenzen, z. B. für Betriebsfunkanlagen, die Erteilung von Standortbescheinigungen und die Entnahme von Geräten im Rahmen der Marktüberwachung. Weitere wichtige Aufgaben sind die Aufklärung und Bearbeitung von Funkstörungen mit hochentwickelten Messgeräten, die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften sowie Prüf- und Messtätigkeiten im Rahmen des TKG und des EMVG.

An verschiedenen Standorten im Außenstellenbereich werden zudem weitere Ausführungsaufgaben wahrgenommen. Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten in den Bereichen Nummernverwaltung, Rufnummernmissbrauch, Cold Calls, Verbraucherschutz und -information, die Registrierung von Photovoltaikanlagen sowie die Registrierung von Eisenbahninfrastruktur. Darüber hinaus werden dort einige ausführende Aufgaben aus dem Bereich der Personalverwaltung für andere Behörden und Einrichtungen überwiegend aus dem Geschäftsbereich des BMWi wahrgenommen.

2. Aufbau Eisenbahnregulierung

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 hat das AEG eine umfassende Novellierung erfahren. Daraus haben sich für die Bundesnetzagentur Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben, die diese seit dem 1. Januar 2006 wahrnimmt.

Die Bundesnetzagentur ist für die Überwachung der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen zuständig. Dabei liegt die Fachaufsicht im Bereich der Eisenbahnregulierung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Die organisatorische Zuständigkeit und damit die Dienstaufsicht verbleiben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben sich in erster Linie aus dem Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG), das am 2. September 2016 in Kraft getreten ist. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen.

Seit Inkrafttreten des ERegG ist die Bundesnetzagentur zudem für die Überwachung der Entflechtungsvorschriften zuständig. In der Bundesnetzagentur nehmen die Abteilung 7 und die auf Grund des ERegG eingerichtete Beschlusskammer 10 die Aufgaben der Eisenbahnregulierung wahr.

Die Beschlusskammer 10 ist zuständig für alle wesentlichen Entscheidungen, die von der Bundesnetzagentur im Bereich der Eisenbahnregulierung zu treffen sind. Die Entscheidungen der Beschlusskammer ergehen in einem gerichtsähnlichem Verfahren nach gründlicher Abwägung aller relevanten Aspekte. Dies beinhaltet in der Regel eine öffentliche mündliche Verhandlung unter Beteiligung des Marktes.

Die Abteilung 7 besteht aus fünf Referaten. Davon sind zwei Referate für grundsätzliche Fragestellungen zuständig und drei Referate mit der operativen Regulierungstätigkeit betraut. Daneben ist in der Abteilung 3 die internationale Koordinierung der Eisenbahnregulierung angeordnet.

Innerhalb der Abteilung 7 übernimmt das Referat 701 vor allem die Bearbeitung rechtlicher Grundsatzfragen. Das Referat 702 ist für ökonomische Grundsatzfragen, Marktbeobachtung und Statistik zuständig. Das Grundsatzreferat 701 gewährleistet die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zu Bundes- und Landesministerien, Verbänden und zum Eisenbahninfrastrukturbeirat wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch, unterstützt die anderen Referate bei Verfahren und betreut nationale sowie internationale Gesetzgebungsvorhaben. Seit Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes unterstützt Referat 701 die Beschlusskammer 10 bei der Vorbereitung von Entscheidungen zu Befreiungen und im Bereich der Entflechtung.

Das Referat 702 bearbeitet grundsätzliche volks- und betriebswirtschaftliche Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation und unterstützt die übrigen Referate aus der ökonomischen Regulierungsperspektive. Es nimmt unter anderem auch die Aufgaben der Marktbeobachtung, Statistik und Berichtslegung wahr.

Die operativen Aufgaben der Eisenbahnregulierung werden in der Abteilung 7 von dem Referat für den Zugang zur Schieneninfrastruktur und Dienstleistungen (703), dem Referat für den Zugang zu

Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (704) sowie dem Referat für Entgelte für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (705) wahrgenommen.

Das Referat 703 nimmt dabei unter anderem Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten EVU für den Netzfahrplan oder den Gelegenheitsverkehr abgelehnt werden (§ 72 ERegG) oder wenn wegen betrieblich-technischer Regelungen Schwierigkeiten beim Netzzugang bestehen. Zudem werden durch das Referat SNB, Rahmenverträge und Schienenwegekapazitäten geprüft.

Das Referat 704 prüft und gewährleistet den diskriminierungsfreien Zugang zu und die diskriminierungsfreie Nutzung von Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen für EVU und andere Zugangsberechtigte. Serviceeinrichtungen als Teil der Eisenbahninfrastruktur sind dabei Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und Terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen, Einrichtungen für Brennstoffaufnahme und Häfen (Anlage 2 Nr. 2 bis 4 ERegG).

Das Referat 705 unterstützt die Beschlusskammer 10 bei der Überprüfung der Einhaltung der Entgeltmaßstäbe und Entgeltgrundsätze, die sich aus dem ERegG ergeben. Des Weiteren werden die Veröffentlichung aller Listen der Entgelte und die Struktur und Höhe der Entgelte anhand von Einzelkostennachweisen überprüft. Referat 705 wirkt an der Prüfung rechtlich-ökonomischer Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen mit. Außerdem ist es federführend für die Beantwortung von internen und externen Anfragen mit Entgeltbezug im Eisenbahnbereich verantwortlich.

Die Referate 703, 704 und 705 unterstützen die Beschlusskammer und führen eigene Vorermittlungen durch.

Innerhalb der Abteilung 3 ist das Referat 311 für internationale Grundsatzfragen und strategische Regulierungsansätze der bei der Bundesnetzagentur angesiedelten Sektoren zuständig, also auch für den Eisenbahnsektor. Zudem koordiniert das Referat 311 die Mitarbeit bei Twinning- und Taiex-Projekten. Das Referat 312 betreut die internationale Koordinierung speziell für die Bereiche Telekommunikation und Eisenbahn. Im Bereich der Eisenbahn nimmt das Referat 312 - unterstützt durch die Abteilung 7 - die Aufgaben der Koordinierung der Mitarbeit in internationalen und europäischen Gremien und sektorspezifischer internationaler Berichtspflichten, der Vorbereitung und Teilnahme an internationalen Terminen des Präsidiums und der Teilnahme an internationalen Konferenzen zur Vertretung der Bundesnetzagentur wahr.

3. Eisenbahninfrastrukturbeirat

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Letztere müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.

Das aktuelle Mitgliederverzeichnis ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Den Vorsitz hatte bis September 2018 der

Bundestagsabgeordnete Gero Storjohann inne. Danach erfolgte die turnusmäßige Neuwahl des Vorsitzes, den die brandenburgische Verkehrsministerin Kathrin Schneider übernahm. Gero Storjohann wurde zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele ist der Eisenbahninfrastrukturbeirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Er berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung ihres Tätigkeitsberichtes. Außerdem hat er die Aufgabe, der Bundesnetzagentur Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen. Seit Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes im September 2016 hat sich das Aufgabenspektrum des Eisenbahninfrastrukturbeirates erweitert. Unter anderem ist das Gremium nun vor Erlass von grundlegenden Entscheidungen der Regulierungsbehörde mit erheblichen Auswirkungen auf den Eisenbahnmarkt anzuhören und ist berechtigt, zum Vorschlag des Beirates bei der Bundesnetzagentur für die Besetzung der Leitung der Bundesnetzagentur Stellung zu nehmen.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Berichtszeitraum achtmal getagt. Im Mittelpunkt seiner Beratungen stand u. a. das bestehende und künftige Trassenpreissystem der DB Netz AG, das von der Bundesnetzagentur zu genehmigen ist. Auch hat sich der Eisenbahninfrastrukturbeirat mit der Versorgung von ICE-Strecken mit Breitband sowie der WLAN-Versorgung an Bord von Zügen befasst.

B Problemfelder und Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

1. Umsetzung der Vorgaben der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 in die Praxis

In 2017 ist die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogene Leistungen in Kraft getreten. Die darin enthaltenen Regelungen zu Befreiungen gelten seit 1. Januar 2019, alle weiteren Regelungen ab dem 1. Juni 2019. Die Durchführungsverordnung enthält für den Bereich der Serviceeinrichtungen eine Vielzahl an Regelungen, die unmittelbar anzuwenden sind. Davon ist auch der Aufgabenbereich der Bundesnetzagentur als Wächterin über den Zugang zu Serviceeinrichtungen betroffen.

Das Inkrafttreten der Durchführungsverordnung erfordert eine Prüfung seitens der Bundesnetzagentur, inwieweit bestehende Vorschriften des ERegG weiterhin anzuwenden sind. Zugleich gilt es die neuen gesetzlichen Vorgaben, die u. a. umfangreiche Vorgaben zur Infrastruktur- und Leistungsbeschreibung enthalten, in der Praxis umzusetzen und die Prüfkonzepte der Bundesnetzagentur entsprechend anzupassen. Zudem erscheint es sinnvoll auch den Zugangsberechtigten aufzuzeigen, welche Voraussetzungen sie zukünftig zu erfüllen haben. So wird es beispielsweise im Rahmen des Entscheidungsverfahrens keine gesetzlich vorgegebenen Kriterien mehr geben. Vielmehr können nun die Kriterien und deren Reihenfolge vom Betreiber der Serviceeinrichtung selber festgelegt werden. Die Betreiber der Serviceeinrichtungen erhalten damit ein größeres Gestaltungsrecht hinsichtlich ihrer Entscheidungskriterien, allerdings prüft die Bundesnetzagentur weiterhin, ob diese diskriminierungsfrei, transparent und angemessen sind.

Daneben ergeben sich aus der Durchführungsverordnung weitere Handlungspflichten für die Bundesnetzagentur. So hat sie beispielsweise die Fristen für Betreiber von Serviceeinrichtungen festzulegen, innerhalb derer diese Nutzungsanträge beantworten müssen. Zur Kontrolle von Stilllegungen kann der Mitgliedstaat auf bereits bestehende nationale Verfahren zurückgreifen. In diesem Fall kann die Regulierungsstelle Ausnahmen von den Vorgaben der Durchführungsverordnung gewähren. Hier ist zu prüfen, wie die Vorgaben der Durchführungsverordnung mit den nationalen Vorgaben in Einklang zu bringen sind. Schließlich ist auch zu prüfen, inwieweit die Durchführungsverordnung Änderungen bei der Durchführung bestehender Verfahren bewirkt.

Um bestimmte, von der Durchführungsverordnung vorgesehene Verfahren durchzuführen, kann auf bereits etablierte Verwaltungsprozesse in der Bundesnetzagentur zurückgegriffen werden, beispielsweise bei Befreiungen und Prüfung von Kapazitätsablehnungen.

2. Abstimmung der Vergabe und Nutzung von Kapazitäten an der Schnittstelle zwischen Infrastrukturen

Mit dem Inkrafttreten des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) wurden sowohl die Betreiber der Schienenwege, als auch die Betreiber von Serviceeinrichtungen im Interesse einer besseren Nutzung der

Kapazitäten, zur Zusammenarbeit verpflichtet. Diese Vorgabe ist gesetzlich jedoch nicht weiter konkretisiert. Eine Umsetzung der Vorgabe des § 47 Abs. 9 ERegG hat bisher nur vereinzelt stattgefunden.

Die Bundesnetzagentur hat 2016 zum Thema Zusammenarbeit eine Umfrage im Markt veranlasst. Diese ergab, dass es keine Generallösung für alle Schnittstellen gibt. Eine gegenseitig abgestimmte Zuweisung und Nutzung von Kapazität unterstützt den reibungslosen Verkehr. Die Heterogenität der Serviceeinrichtungen und der Verkehrsarten, die die Serviceeinrichtungen nutzen, verbietet aber eine allgemeingültige Lösung.

Soweit im betrieblichen Ablauf Abwicklungsprobleme auftreten, hat sich gezeigt, dass die Transparenz über die Prozessabläufe sowie die Kommunikation und Abstimmung der einzelnen Beteiligten für den Erfolg reibungsloser Zusammenarbeit entscheidend sind. Auch wenn im konkreten Einzelfall ausreichend Flexibilität für eine der Situation angemessen betriebliche Reaktion erforderlich ist, muss Transparenz über die Kommunikationswege und den Handlungsrahmen aller Beteiligten herrschen. Dabei sind insbesondere auch die Zugangsberechtigten und deren Erfüllungsgehilfen, wie z. B. Rangierdienstleister, in den Abstimmungsprozess intensiv einzubeziehen.

An die Bundesnetzagentur sind in den letzten zwei Jahren wenige Fälle herangetragen worden, in denen es aufgrund mangelnder Abstimmung zu Problemen bei der Kapazitätsvergabe gekommen ist. Bisher aufgetretenen Abstimmungsproblemen liegen häufig ein sehr hoher Bedarf, in Kombination mit der Knappheit von Kapazitäten oder massive Betriebsstörungen zugrunde. Die höchste Relevanz weist die Zusammenarbeit nach Kenntnis der Bundesnetzagentur zwischen den Betreibern der Schienenwege an der Schnittstelle zu Häfen sowie den Häfen mit ihren angrenzenden Güterterminalsauf. Hier gibt es in einigen Fällen bereits Regelungen zur besseren Abstimmung, hinsichtlich der geplanten Vergabe von Kapazitäten, insbesondere zwischen aneinandergrenzenden Serviceeinrichtungsbetreibern (siehe Kapitel II D 3.2).

Im Falle von neu auftretenden Abstimmungsproblemen, ist – soweit eine allgemeine Regelung noch nicht aufgestellt wurde – anlassbezogen im konkreten Einzelfall zu entscheiden, welche Maßnahmen zu ergreifen sind.

3. Verspätungen im Netz verursachen Störungen in den Serviceeinrichtungen

Die zugewiesenen Zeiträume zur Nutzung von Serviceeinrichtungen orientieren sich an den Zeiten der korrespondierenden Ankunfts- und Abfahrtszeiten der Züge, gemäß der Trassenplanung. Der Ablauf in den Serviceeinrichtungen ist durch die abnehmende Zuverlässigkeit des Schienenverkehrs also unmittelbar betroffen.

Eine Situation in der mehrere verspätete Eingangszüge geballt in den Serviceeinrichtungen eintreffen und einen Bedarf an kurzfristiger Abwicklung haben, um dann noch die ausfahrende Trasse einhalten zu können, tritt immer häufiger auf. Kann die ausfahrende Trasse wiederum nicht eingehalten werden, blockiert der Zug die Ausfahrgruppe der Serviceeinrichtung, so dass eine umfassende Störungssituation entstehen kann.

Der Betreiber der Serviceeinrichtung steht somit vor der Herausforderung, den Betrieb im Störungsfall dispositiv stark abweichend von der ursprünglichen Planung zu steuern. Dabei ist dieser natürlich bestrebt, die zur Verfügung stehenden Kapazitäten möglichst effizient einzusetzen, weil dies für die Rückkehr zu einem geordneten Betrieb von zentraler Bedeutung ist. Gleichzeitig ist es aus regulatorischer Sicht erforderlich, dass

die Disposition diskriminierungsfrei erfolgt. Ein Zugangsberechtigter, dessen Zug in dieser Störungssituation pünktlich eintrifft, hat den Anspruch, entsprechend seiner Nutzungsvereinbarung zeitnah abgewickelt zu werden.

Alle diese Ansprüche gilt es, in klare und transparente Dispositionsregeln zu formulieren. Die Möglichkeit der Detaillierung ist dadurch begrenzt, dass die Regelungen eine gewisse Flexibilität offen lassen müssen, auf unterschiedliche betriebliche Rahmenbedingungen zu reagieren.

Die Bundesnetzagentur ist in den Störungssituationen informativ in die Maßnahmen der Serviceeinrichtungsbetreiber involviert. Sie prüft die dispositiven Regelungen in den Nutzungsbedingungen und reagiert auf Anfragen seitens der Zugangsberechtigten.

Da baubedingte Fahrplanunregelmäßigkeiten in den nächsten Jahren noch zunehmen werden, werden sich die Auswirkungen auf die Serviceeinrichtungen in den nächsten Jahren verschärfen. Hinzu kommt, dass auch in Serviceeinrichtungen zunehmend gebaut wird. Die Überwachung eines reibungslosen Ablaufs, unter transparenten, angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen wird in den kommenden Jahren weiter erforderlich sein.

C Ausblick 2019

1. Rechtliche Grundsatzfragen

1.1 Entflechtung

Im Rahmen der Umsetzung der europäischen Richtlinie (EU) 2016/2370 werden sich voraussichtlich Fragen hinsichtlich der neu ausgestalteten Regelungen zur Entflechtung bei vertikal integrierten Eisenbahnunternehmen stellen. Hier sind beispielsweise die neuen Vorgaben bei den Unvereinbarkeiten von Doppelfunktionen, der beruflichen Mobilität von Entscheidungsträgern oder die neuen Regelungen zur Verhinderung von Diskriminierung bei Instandhaltungs- und Ausbauarbeiten durch die Bundesnetzagentur zu überwachen und durchzusetzen.

1.2 Befreiungsanträge

Betreiber der Schienenwege, Betreiber von Serviceeinrichtungen und Eisenbahnverkehrsunternehmen können sich auf Antrag bei der Bundesnetzagentur von bestimmten Vorgaben der Regulierung befreien lassen. Eine Befreiung ist möglich, wenn die Unternehmen gesetzlich definierte Voraussetzungen erfüllen, wenn z. B. die von ihnen betriebene Infrastruktur für das Funktionieren des Schienenverkehrsmarktes nicht von strategischer Bedeutung ist.

Aus der europäischen Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 ergeben sich neue Befreiungstatbestände für Betreiber von Serviceeinrichtungen.

2. Ökonomische Grundsatzfragen/Marktanalysen

2.1 Bericht nach § 37 ERegG

Die Bundesnetzagentur überprüft, ob für Schienenpersonennahverkehrsdienste und sonstige Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags eine Kostenunterdeckung bei den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern besteht, die sich durch die nach § 37 ERegG vorzunehmende Kopplung der Nutzungsentgelte an die Änderungsrate der Regionalisierungsmittel begründet. Auf der Basis des Berichtsentwurfs wird ein Stellungnahmeverfahren mit den betroffenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern durchgeführt. Darauf aufbauend wird die Bundesnetzagentur ihren endgültigen Bericht erstellen und der Bundesregierung sowie dem Eisenbahninfrastrukturbeirat vorlegen.

2.2 Bericht nach §§ 64, 65 ERegG

Die Bundesnetzagentur überprüft den Grad der Marktöffnung, den Umfang des Wettbewerbs im Wirtschaftsbereich der Wartungseinrichtungen und, auf diesen Erkenntnissen basierend, die Regulierungsbedürftigkeit des Bereichs. Nach Fertigstellung des Berichtsentwurfs wird im Jahr 2019 eine Konsultation der Betreiber von Wartungseinrichtungen und wirtschaftlich Interessierten durchgeführt, der Abschlussbericht erstellt und der Bundesregierung sowie dem Eisenbahninfrastrukturbeirat übergeben.

2.3 Marktkonsultation nach § 67 Abs. 3 ERegG

Das ERegG sieht vor, dass die Bundesnetzagentur mindestens alle zwei Jahre Vertreter der Nutzer von Dienstleistungen im Bereich des Schienengütertransports und des Schienenpersonenverkehrs konsultiert. Im Jahr 2019 beabsichtigt die Bundesnetzagentur, repräsentative Verbände aus dem Bereich des Schienengüterverkehrs durch eine Vorbefragung mittels qualitativer Fragebogen einzubinden und sich mit diesen Vertretern im Rahmen eines gemeinsamen Workshops auszutauschen.

3. Zugangsregulierung

3.1 Zugang zu Schienenwegen

3.1.1 Kapazitätsbewirtschaftung

Aufgrund von Überlastungen im deutschen Schienennetz droht zukünftig, die Nachfrage nach Trassen immer häufiger das mögliche Angebot an Trassen zu übersteigen.

Neben der Aufgabe zu prüfen, wie Überlastungsverfahren und der Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (PEK) zu mehr Kapazität führen können, geht es zunehmend um eine Kapazitätsbewirtschaftung, die bei vermehrt auftretenden Nutzungskonflikten gleichwohl einen möglichst freien, diskriminierungsfreien Netzzugang bei ausreichender Betriebsqualität sicherstellt. Folgende Fragen sind daher absehbar und im Rahmen eines Schwerpunktvorhabens zu beantworten:

- Wie ist interessensgerecht zu entscheiden wenn die Nachfrage nach Zugtrassen das mögliche Angebot übersteigt? Welcher Verkehr ist also im Konfliktfall zu bevorzugen?

- Können möglicherweise Knappheitsentgelte zu einer Verbesserung der Situation beitragen?

- Wer muss auf der Grundlage des Eisenbahnrechts entscheiden, und wer ist gegebenenfalls an der Entscheidung zu beteiligen?

- Welche Rolle sollten bei diesen Entscheidungsprozessen die Politik, die Betreiber der Schienenwege, die Aufgabenträger sowie Verkehrsunternehmen und die Regulierungsbehörde wahrnehmen?

3.1.2 Baumaßnahmen

Die Baumaßnahmen bilden weiterhin einen Schwerpunktbereich, der durch die Bundesnetzagentur wahrzunehmenden Aufgaben im Zugangsbereich. Die AG 3 des "Runden Tisches Baustellenmanagement" wird ihre Tätigkeit auch im Jahr 2019 fortsetzen. Mit der angestrebten Verbesserung der Planungs- und Abstimmungsprozesse sollen die Einschränkungen durch Baumaßnahmen deutlich reduziert werden. Im Hinblick auf die Anpassung der Prozesse sind auch die neuen Vorgaben des Delegierten Beschlusses 2017/2075 der EU-Kommission zur Ersetzung des Anhangs VII der Richtlinie 2012/34/EU zu beachten und umzusetzen. Die Bundesnetzagentur wird diesen Prozess beobachten und die Umsetzungsschritte prüfen.

3.2 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.2.1 Neue Vorgaben durch die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177

Die Europäische Kommission hat Ende 2017 eine Durchführungsverordnung [DVO (EU) 2017/2177] zur genaueren Bestimmung von Kriterien und des Prozesses für den Zugang zu Serviceeinrichtungen erlassen. Als unmittelbar geltendes Recht wirkt sie sich direkt auf die Pflichten der Betreiber von Serviceeinrichtungen und die Rechte der Zugangsberechtigten aus und verdrängt in ihrem Anwendungsbereich das Eisenbahnregulierungsgesetz. Sie gilt ab 01. Juni 2019.

Die Durchführungsverordnung sieht Angaben zur Infrastruktur, den Leistungen und den Zugangsbedingungen in einer sogenannten „service facility description“ vor. Die Anforderungen decken sich zwar im Wesentlichen mit dem Anspruch des Eisenbahnregulierungsgesetzes an die Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS), jedoch sind von einigen Angaben keine Befreiungen möglich, so dass jeder Betreiber von Serviceeinrichtungen einen Kernbestand an NBS veröffentlichen muss.

Das Zuweisungsverfahren, wie es derzeit insbesondere in § 13 ERegG geregelt wird, ändert sich an einigen Stellen. So wird eine Koordinierung auch für einen Konflikt zwischen Nutzungsanträgen und bestehenden Nutzungsverträgen verpflichtend. Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur im letzten Quartal 2018 das erste Verfahren eröffnet, um ggf. einen angemessenen Teil der Kapazität in einer Serviceeinrichtung gemäß § 13 Abs. 5 ERegG zuzuweisen. Die Möglichkeit, eine solche Beschwerde einzureichen, wird auch nach der DVO (EU) 2017/2177 gegeben sein.

Die Bundesnetzagentur wird die Betreiber der Serviceeinrichtungen bei der ggf. erforderlichen Anpassung der Nutzungsbedingungen begleiten und die Einhaltung der neuen Koordinierungs- und Konfliktentscheidungsregelungen überwachen.

Die DVO (EU) 2017/2177 hat darüber hinaus das Institut der „tragfähigen Alternativen“ stärker ausgeprägt. Die Bundesnetzagentur hat in 2018 für die Anwendung dieses Instituts, für Abstellgleise ein Gutachten in Auftrag gegeben und zur Stellungnahme durch die Marktbeteiligten veröffentlicht. Sie wird in 2019 auf Basis dieser Erkenntnisse und den Erfahrungen aus der Praxis einen Leitfaden veröffentlichen, um den Marktbeteiligten ihre beabsichtigte Anwendungspraxis darzulegen.

Diesen neuen Rechtsrahmen und seine Auswirkungen auf den deutschen Eisenbahnmarkt möchte die Bundesnetzagentur in einem Marktdialog im Sommer 2019 mit den Marktakteuren erörtern (s. o.). Der Erfolg des Marktdialogs in 2018 zu Fragen der Entflechtung hat gezeigt, wie wesentlich der direkte Austausch und die Diskussion aktueller Themen mit den Marktbeteiligten für die Weiterentwicklung der Regulierungspraxis sind.

3.2.2 Langzeitverträge über die Nutzung von Serviceeinrichtungen

Das Spannungsfeld zwischen Planungssicherheit für die Zugangsberechtigten, Minimierung des Auslastungsrisikos bei den Betreibern von Serviceeinrichtungen und dem steigenden Bedarf an Nutzungen im Gelegenheitsverkehr ist eine Herausforderung für jeden Betreiber einer Serviceeinrichtung. Schon bei der Wiedereinführung langlaufender Nutzungsverträge bei der DB Netz AG ab dem Netzfahrplan 2017, sah die Bundesnetzagentur, dass durch derartige Nutzungsverträge, insbesondere für neu in den Markt eintretende Zugangsberechtigte, der Markteintritt blockiert werden kann. Die Nutzungskonflikte zum Netzfahrplan 2019

haben gezeigt, dass Neueinsteigern im Markt und dem Gelegenheitsverkehr bis 2022 erhebliche Kapazitätsanteile entzogen wurden.

Die Bundesnetzagentur wird in 2019 sehr kritisch beobachten, ob Neueinsteiger und Zugangsberechtigte, die typischerweise Kapazitäten im Gelegenheitsverkehr anmelden, durch die Mitnutzungsmöglichkeiten und vorhandene Restkapazitäten ausreichend Chancen zur Abbildung ihrer Verkehrsmodelle erhalten.

3.2.3 Mindestausstattung Personenbahnhöfe

Die an Personenbahnhöfen erbrachten Leistungen sind Gegenstand intensiver Erörterungen zwischen allen Marktbeteiligten. Aufgabenträger und Eisenbahnverkehrsunternehmen äußern sich immer noch kritisch über den Zustand der Stationen und die Qualität der erbrachten Leistungen. Im Laufe der bisherigen Verfahren des Referates 704 und der Beschlusskammer 10 wurde trotz unterschiedlicher Rechtsauffassung mit der DB Station&Service AG ein gemeinsames Verständnis dahingehend gefunden, dass Leistungsbeschreibungen für jeden einzelnen, der von ihr betriebenen Personenbahnhöfe erstellt und veröffentlicht werden sollen. Einige Punkte, wie beispielsweise der Detailierungsgrad der zu veröffentlichenden Angaben sowie die Angaben zur Qualität der Leistungen, müssen weiter diskutiert werden.

Ziel einer detaillierten Leistungsbeschreibung ist die Erhöhung der Transparenz, welche als Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen zur Qualitätsverbesserung dient und gleichzeitig verhindern kann, dass es zu einer unerkannten Verringerung von Leistungen in Reaktion auf die Entgeltdeckelung nach § 37 ERegG kommt. Insbesondere mit Blick auf die in § 37 Abs. 2 ERegG angelegte, sogenannte „Stationspreisbremse“ ist es bedeutsam, dass die beschriebenen Leistungen das Äquivalent zum Entgelt bilden. Die Bundesnetzagentur geht daher nach derzeitiger Einschätzung davon aus, dass ein gewisses Mindestmaß der von Bahnhofsbetreibern zu erbringenden Leistungen gesetzlich vorgegeben ist. Ausgangspunkt hierfür ist die Erfassung des „Ist“-Bestandes.

Das schon in 2018 begonnene Beschlusskammerverfahren BK10-18-0006_Z wurde daher um den Aspekt der Mindestausstattung von Personenbahnhöfen erweitert und wird in 2019 fortgeführt. Mit der gemeinsamen Behandlung der Aspekte „Mindestausstattung“ und „Leistungsbeschreibung“ sollen aufeinander abgestimmte Maßnahmen greifen.

4. Entgeltregulierung

4.1 Obergrenze der Gesamtkosten für ausgewählte Unternehmen und Genehmigung der Entgelte der Betreiber der Schienenwege

Nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz hat jeder Betreiber der Schienenwege seine Entgelte für die Erbringung der Pflichtleistungen (sogenanntes Mindestzugangspaket) der Bundesnetzagentur zur Genehmigung vorzulegen. In den vergangenen Jahren wurden für Betreiber der Schienenwege, die nicht von der Anwendung der Vorschriften zur Anreizsetzung ausgenommen sind oder von ihnen befreit wurden, das jeweilige Ausgangsniveau der Gesamtkosten festgelegt. Ausgehend von diesem Ausgangsniveau der Gesamtkosten wird im Jahr 2019 eine Obergrenze der Gesamtkosten für die Netzfahrplanperiode 2020/2021 gebildet. Im Anschluss daran erfolgt die Genehmigung der Entgelte. Die Entgelte in einer Netzfahrplanperiode sind genehmigungsfähig, wenn die auf Basis der beantragen Entgelte berechneten Erlöse der Obergrenze der Gesamtkosten entsprechen und die weiteren gesetzlichen Regelungen zur Preisbildung und den Entgeltgrundsätzen eingehalten werden.

4.2 Anreizsystem nach § 39 Abs. 2 ERegG

Betreiber der Schienenwege müssen mit den Zugangsberechtigten grundsätzlich leistungsabhängige Entgeltregelungen zur Minimierung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes vereinbaren. Die DB Netz AG wird hierfür mit den Zugangsberechtigten im Rahmen der Arbeitsgruppe 3 des Runden Tisches zum Baustellenmanagement Verhandlungen über die Ausgestaltung eines genehmigungsfähigen Anreizsystems führen. Die Bundesnetzagentur wird auf Wunsch des Marktes beratend an den Verhandlungen teilnehmen.

4.3 Genehmigung der Entgelte für Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG

Im Jahr 2019 wird erneut ein Genehmigungsverfahren hinsichtlich der Entgelte für Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG durchgeführt. Die Entgeltgenehmigung bezieht sich dabei auf die Folgeperiode. Es ist zu erwarten, dass insbesondere Vereinbarungen zwischen der DB Station&Service AG und Gebietskörperschaften, die zu preislichen Abweichungen von der sogenannten Stationspreisbremse nach § 37 ERegG führen können, einen Prüfschwerpunkt bilden werden.

5. Internationale Angelegenheiten

5.1 Independent Regulators' Group – Rail

Die verschiedenen Arbeitsgruppen der Independent Regulators‘ Group – Rail (IRG-Rail) werden Positionspapiere, Berichte und Stellungnahmen zu europäischen Eisenbahnthemen in den Bereichen Zugang, Güterverkehrskorridore, Entgelte, Marktbeobachtung und Legislativvorhaben für Verhandlungen auf europäischer Ebene, zwischen den europäischen Institutionen und mit anderen Interessengruppen im Eisenbahnsektor, erstellen. Als anerkannter Ansprechpartner im europäischen Eisenbahnmarkt trägt IRG-Rail zur Harmonisierung und konsistenten Regulierung in den Mitgliedsstaaten bei.

Die Marktbeobachtung in den Mitgliedsländern der IRG-Rail wird durch die Erarbeitung gemeinsamer Indikatoren weiterentwickelt. Die Ergebnisse der Datenerhebung werden im jährlich veröffentlichten Marktbeobachtungsbericht zusammengefasst. Darüber hinaus wird das Thema „Intermodaler Güterverkehr“ in den Mitgliedsstaaten näher beleuchtet.

Ein Fokus der Arbeit von IRG-Rail wird auf der Beobachtung der Arbeit der Güterverkehrskorridore liegen, unter anderem durch die Erhebung von Leistungskennzahlen, aber auch durch den Austausch mit den Beteiligten. Darüber hinaus steht die Überwachung der Zusammenarbeit der europäischen Infrastrukturbetreiber, insbesondere mit Blick auf Timetable Redesign, im Vordergrund. Darüber hinaus wird IRG-Rail den Umgang mit überlasteten Schienenwegen in Angriff nehmen.

Im Bereich der Serviceeinrichtungen wird IRG-Rail die Anwendung der Ausnahmeregelung nach Artikel 2 Absatz 2 der Durchführungsverordnung EU/2017/2177 durch die europäischen Regulierungsbehörden beobachten und analysieren, um eine konsistente Anwendung des Rechtsaktes in den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Zur Anwendung der Ausnahme hat IRG-Rail bereits 2018 gemeinsame Anwendungsprinzipien entwickelt.

Die IRG-Rail wird sich in Arbeitstreffen und Workshops über Erfahrungen und Informationen austauschen und zur Erarbeitung und Entwicklung bewährter Praktiken bei der Verbesserung der Bedingungen für grenzüberschreitende Zugverkehre beitragen. Die dafür notwendige grenzüberschreitende Zusammenarbeit

der Regulierungsbehörden wird im Rahmen der Treffen der IRG-Rail als auch über die Kooperationsvereinbarungen der Regulierungsstellen im Rahmen der europäischen Güterverkehrskorridore sichergestellt.

5.2 Europäisches Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden

Das Europäische Netzwerk der Eisenbahnregulierungsbehörden (European Network Rail Regulatory Bodies, ENRRB) wird sich in 2019 schwerpunktmäßig mit der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Regulierungsbehörden untereinander sowie mit der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Wettbewerbsbehörden und den Regulierungsbehörden befassen. Hierzu werden intensive Austausche unter Beteiligung der Bundesnetzagentur stattfinden. Darüber hinaus werden die Entwürfe von ggfs. zur Verabschiedung anstehenden Durchführungsrechtsakten diskutiert und dem Komitologie-Ausschuss des Eisenbahnbereichs (Single European Railway Area Committee, SERAC) vorgelegt. Die Bundesnetzagentur wird in allen Bereichen des ENRRB mitwirken.

5.3 Europäischer Rechtsrahmen

Die Bundesnetzagentur wird sich in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie im Rahmen der Arbeitsgruppen von IRG-Rail weiterhin an den Initiativen zur Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens und deren Umsetzung beteiligen.

Einen weiteren wichtigen Themenkomplex wird die Weiterentwicklung und Verbesserung der Funktionsweise der transeuropäischen Güterverkehrskorridore darstellen. An den hierzu eingerichteten Expertengruppen wird die Bundesnetzagentur teilnehmen.

Zusammenfassung

Der Gesamtumsatz im Eisenbahnmarkt erreichte im Jahr 2017 mit 20,7 Mrd. Euro einen neuen Höchststand. Auch die Verkehrsleistungen in den einzelnen Verkehrsdiensten stiegen im Vergleich zu den Vorjahreszeiträumen weiter an. Der Wettbewerberanteil der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr beträgt 47 Prozent.

Zu den wesentlichen Aufgaben der Bundesnetzagentur gehört die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen und Serviceeinrichtungen. Themenschwerpunkte der Bundesnetzagentur sind neben der Vorlage und Überarbeitung von SNB und NBS auch konkrete betriebliche und technische Probleme des Netzzugangs sowie Kapazitätsbewirtschaftung und Störungsmanagement. Auch im Berichtszeitraum 2017 und 2018 hat die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von Überprüfungen durchgeführt.

Der Fokus der Bundesnetzagentur liegt im Bereich der Entgeltregulierung auf der Überprüfung, ob die von den Infrastrukturbetreibern erhobenen Entgelte in Höhe und Struktur eisenbahnrechtskonform sind. Im Berichtszeitraum 2017 und 2018 wurden unter anderem das Ausgangsniveau und die Obergrenze der Gesamtkosten der DB Netz AG festgelegt.

Teil I Marktentwicklung

Der Umsatz im Eisenbahnmarkt ist im Jahr 2017 auf eine neue Höchstmarke von 20,7 Mrd. Euro gestiegen. Damit setzt sich das Wachstum der Vorjahre fort. Den stärksten Umsatzanstieg verzeichnete der Schienengüterverkehr von 5,6 Mrd. auf 5,7 Mrd. Euro. Im Schienenpersonenfernverkehr wurde eine weitere Umsatzsteigerung von vier auf 4,2 Mrd. Euro erreicht. Im Schienenpersonennahverkehr gab es eine leichte Steigerung des Umsatzes von 10,6 Mrd. auf 10,8 Mrd. Euro. Betrachtet man den Zeitraum der Jahre 2013 bis 2017, gab es im Eisenbahnverkehrsmarkt eine Steigerung um jährlich etwas mehr als zwei Prozent (Kapitel I A 3).

Im Jahr 2017 wurde in allen Verkehrsdiensten eine Höchstmarke der Verkehrsleistung erreicht. Im Schienenpersonennahverkehr gab es eine Steigerung in den Jahren 2016 bis 2017 von 56 Mrd. auf 57 Mrd. Personenkilometern. Auch im Schienenpersonenfernverkehr wurde mit 41 Mrd. Personenkilometern ein neuer Höchststand erreicht. Die größte Steigerung der Verkehrsleistung gab es im Schienengüterverkehr zu verzeichnen. Sie stieg in den Jahren 2016 bis 2017 von 126 auf 129 Mrd. Tonnenkilometer an. Dies bedeutet eine Steigerung um etwas mehr als zwei Prozent (Kapitel I A 4).

Eine weitere Zunahme gab es auch bei der Beschäftigungsentwicklung im Eisenbahnmarkt. Im Jahr 2017 waren 153.000 Stellen vollzeitäquivalent besetzt. Von den Beschäftigten waren im Jahr 2017 über 47 Prozent bei EIU und etwa 53 Prozent im Bereich der EVU beschäftigt (Kapitel I A 5).

Betrachtet man die Entwicklung des Wettbewerbs, ergibt sich ein unterschiedliches Bild in den einzelnen Verkehrsdiensten. Im Schienengüterverkehr erreichten die Wettbewerber im Jahr 2017 einen Anteil von 47 Prozent und konnten einen weiteren Prozentpunkt gegenüber dem Vorjahr hinzugewinnen. Im Schienenpersonennahverkehr stagnierte der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung und liegt bei 26 Prozent. Im Schienenpersonenfernverkehr zeigt sich in den letzten Jahren ein unverändertes Bild. Hier herrscht nach wie vor eine Dominanz des Marktführers. Der Wettbewerberanteil beträgt weniger als einen Prozent. Im Jahr 2017 wurden von den Aufgabenträgern 34 Verkehrsverträge abgeschlossen. Für das Jahr 2018 ist ein Abschluss von 41 Verkehrsverträgen vorgesehen (Kapitel I B 1).

Im Jahr 2017 wurden insgesamt 6,4 Mrd. Euro an Infrastrukturnutzungsentgelte gezahlt. Davon entfällt der größte Anteil mit etwa 5,1 Mrd. Euro auf die Trassenentgelte für die Nutzung der Schienenwege. Der verbleibende Betrag setzt sich aus Stationsentgelten (knapp 0,9 Mrd. Euro) sowie aus Entgelten für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (ca. 0,4 Mrd. Euro) zusammen. Der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Umsatz der Eisenbahninfrastrukturunternehmen unterscheidet sich nach Verkehrsdienst deutlich. Im Jahr 2017 trug der Schienenpersonennahverkehr mit rund 67 Prozent zum Umsatz aus Trassenentgelten bei, gefolgt vom Schienenpersonenfernverkehr mit18 Prozent und dem Schienengüterverkehr mit etwas mehr als 15 Prozent (Kapitel I D 1).

Die mittleren Trassenentgelte sind über die vergangenen Jahre kontinuierlich angestiegen. Wird das Jahr 2013 als Basisjahr zu Grunde gelegt, lag das mittlere Trassenentgelt in 2018 im Schienenpersonennahverkehr und Schienengüterverkehr bei etwa 13 Prozent und im Schienenpersonenfernverkehr um rund 18 Prozent höher (Kapitel I D 2). Die Stationsentgelte haben sich ebenfalls deutlich erhöht. Sie lagen im Jahr 2017 rund 10 Prozent höher als im Jahr 2013 (Kapitel I D 3).

Die wirtschaftliche Situation der Eisenbahnverkehrsunternehmen hat sich in den letzten Jahren leicht verbessert. Im Jahr 2017 erzielten 71 Prozent der Eisenbahnverkehrsunternehmen im Schienenpersonennahverkehr ein positives Betriebsergebnis gegenüber 58 Prozent im Jahr 2016. Im Schienengüterverkehr betrug der Anteil der Unternehmen mit einem positiven Betriebsergebnis im Jahr 2017 86 Prozent. Auch hier war in den letzten Jahren ein steigender Anteil zu verzeichnen (Kapitel I D 5).

Teil II Tätigkeiten

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2017 mehr als 1.000 und im Jahr 2018 mehr als 2.000 Unternehmen im Rahmen der Markterhebung angeschrieben. Die Unternehmen übermittelten der Bundesnetzagentur unter anderem Informationen zu Betriebs- und Verkehrsleistungen, Unternehmensgegenstand, Umsatz, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für die Berichtsjahre 2016 und 2017. Mit der Marktbeobachtung erlangt die Bundesnetzagentur umfassende Informationen über den Eisenbahnverkehrsmarkt. Die Ergebnisse werden unter anderem in den Publikationen "Jahresbericht" und "Tätigkeitsbericht Eisenbahnen" der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Die Ergebnisse fließen in den Bericht der IRG-Rail ein und werden der EU-Kommission zum Zweck der internationalen Marktüberwachung zur Verfügung gestellt (Kapitel II A 2).

Die Bundesnetzagentur hat erstmalig im Jahr 2018 eine Marktkonsultation nach § 67 ERegG bei repräsentativen Verbänden aus dem Bereich des Schienenpersonennahverkehrs durchgeführt. Im Vorfeld der Marktkonsultation wurden die Verbände durch eine Vorbefragung eingebunden, um Themen für eine anschließende Tiefenbefragung zu identifizieren. Im Rahmen eines Workshops wurden von der Bundesnetzagentur die Ergebnisse vorgestellt (Kapitel II A 5).

Die Bundesnetzagentur hat eine umfangreiche Anzahl von Befreiungsanträgen nach dem ERegG bearbeitet. In den Jahren 2017 und 2018 wurden bei der Bundesnetzagentur insgesamt 154 Anträge auf Befreiung eingereicht. Die überwiegende Anzahl der Befreiungsanträge beschäftigt sich mit der Befreiung von verschiedenen Serviceeinrichtungen von einzelnen Pflichten aus dem ERegG (Kapitel II B 1).

Eine der Hauptaufgaben der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen. In den Jahren 2017 und 2018 wurden die beabsichtigten Änderungen der Schienennetz-Nutzungsbedingungen der DB Netz AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH für die Schienennetz-Nutzungsbedingungen der Jahre 2019 und 2020 überprüft. Die Bundesnetzagentur hat einige beabsichtigte Änderungen abgelehnt (Kapitel II C 2). Auf Grund der Unterbrechung der Rheinstrecke im August 2017 leitete die Bundesnetzagentur Ermittlungen hinsichtlich der Beeinträchtigung des Netzzugangs ein. Hierzu holte sie Auskünfte von der DB Netz AG zur Streckenvollsperrung und Planung und Koordinierung der Umleitungsverkehre ein (Kapitel II C 3.1). In mehreren Fällen erhielt die Bundesnetzagentur in den Jahren 2017 und 2018 Kenntnis von Betriebsstellen der DB Netz AG, die zeitweise nicht besetzt waren. Die DB Netz AG legte der Bundesnetzagentur Gründe für die zeitweise Nichtbesetzung der Betriebsstellen vor (Kapitel II C 3.3). Baumaßnahmen bildeten in den Jahren 2017 und 2018 wieder einen Schwerpunkt der Tätigkeit der Bundesnetzagentur. Die Bundesnetzagentur nahm im Jahr 2018 an einer Arbeitsgruppe mit dem Schwerpunkt Planung, Durchführung und Kommunikation von Baumaßnahmen teil (Kapitel II C 3.5).

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der Bundesnetzagentur bildet die Prüfung von Nutzungsbedingungen und das Tätigwerden zur Vermeidung oder Beseitigung von Verstößen gegen die Zugangsrechte im Bereich des Zugangs zu Serviceeinrichtungen. Im Jahr 2017 hat die DB Station&Service AG Änderungen zu den Infrastrukturnutzungsbedingungen für Personenbahnhöfe der Bundesnetzagentur zur Prüfung eingereicht.

Die Bundesnetzagentur hat die Änderungen nicht abgelehnt, so dass diese zum 1. Januar 2018 in Kraft treten konnten (Kapitel II D 2.1). Ein Schwerpunkt der Prüfung der Nutzungsbedingungen war die Beschreibung der Ausstattungen und Leistungen an den einzelnen Stationen (Leistungsbeschreibung) (Kapitel II D 2.1). Die DB Energie GmbH unterrichtete die Bundesnetzagentur über ihre beabsichtigten Änderungen ihrer Allgemeinen Nutzungs- und Geschäftsbedingungen für Schienentankstellen. Die DB Energie GmbH konnte die Kostenorientierung und Angemessenheit ihrer Entgelte nachweisen (Kapitel II D 2.3). Die Bundesnetzagentur prüfte auch die Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen der DB Netz AG und stellte keine Beanstandungen fest (Kapitel II D 2.4).

Der Fokus der Überprüfung der Entgelte auf die eisenbahnrechtlichen Vorschriften lag in den Jahren 2017 und 2018 auf der erstmaligen Durchführung der Verfahren im Rahmen der Anreizsetzung zur Genehmigung der Trassenpreise der DB Netz AG und die erstmalige Genehmigung der Stationspreise der DB Station&Service AG. Mit Beschluss vom Juni 2017 hat die Bundesnetzagentur das Ausgangsniveau der Gesamtkosten der DB Netz AG festgelegt (Kapitel II E 2.1). Zudem erfolgte innerhalb des Berichtszeitraums die Festlegungen der Obergrenzen der Gesamtkosten für die Jahre 2019 und 2020 (Kapitel II E 2.2). Die Bundesnetzagentur genehmigte die Entgelte für die Nutzung der Schienenwege für die Jahre 2019 (Trassenpreissystem 2019) und 2020 (Trassenpreissystem 2020) (Kapitel II E 2.3). Mit moderaten Anpassungen genehmigte die Bundesnetzagentur die Stationsentgelte der DB Station&Service AG (Kapitel II E 2.4).

Einer gerichtlichen Klärung (Kapitel II F) unterlagen in den Jahren Jahr 2017 und 2018 u. a. die Verfahren

- zur Rückfallebene beim Ausfall von PCS (Kapitel II F 1.),
- zur Regulierung trimodaler Güterterminals (Kapitel II F 2.),
- zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen in Serviceeinrichtungen der J. Müller Agri + Breakbulk Terminals GmbH & Co. KG (Kapitel II F 3.) und
- zum Stationsportal der DB Station&Service AG (Kapitel II F 4.).

Die Bundesnetzagentur hatte eine Bietergemeinschaft um das Unternehmen KCW GmbH mit der Erstellung eines Gutachtens zur Bestimmung der Elastizität der Nachfrage der Eisenbahnverkehrsunternehmen beauftragt. Es wurde unter anderem benötigt, um eine fundierte Prüfung des Genehmigungsverfahrens der Trassenentgelte zu ermöglichen. Das Gutachten wurde im September 2018 auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht (Kapitel II G 1.).

Mit Einführung des ERegG hat die Bundesnetzagentur die Aufgabe übernommen, die Bestimmungen zur Entflechtung zu überwachen. Hiervon sind alle im Eisenbahnmarkt tätigen Unternehmen betroffen, soweit diese nicht befreit sind. Im Juni 2018 führte die Bundesnetzagentur den Marktdialog in Berlin durch (Kapitel II G 4.).

Die internationale Zusammenarbeit ist zu einer Konstante für den Bereich Eisenbahnregulierung geworden. Im Berichtszeitraum war die Bundesnetzagentur in den einzelnen Arbeitsgruppen vertreten (Kapitel II H).

Teil III Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur ist für die Überwachung der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen zuständig. Diese Aufgabe wird durch die Beschlusskammer 10 und die Abteilung 7 (Eisenbahnregulierung) wahrgenommen.

Im Jahr 2019 beabsichtigt die Bundesnetzagentur auch weiterhin, Betreiber der Schienenwege, Betreiber von Serviceeinrichtungen und Eisenbahnverkehrsunternehmen auf Antrag von bestimmten Vorgaben der Regulierung zu befreien.

Die Bundesnetzagentur wird überprüfen, ob für Schienenpersonennahverkehrsdienste und sonstige Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags eine Kostenunterdeckung bei den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern besteht. Hierzu wird sie einen Berichtsentwurf erstellen. Auf Basis des Berichtsentwurfs wird die Behörde ein Verfahren der Stellungnahme mit den betroffenen Eisenbahninfrastrukturbetreibern durchführen. Darauf aufbauend wird sie den endgültigen Bericht erstellen und der Bundesregierung sowie dem Eisenbahninfrastrukturbeirat vorlegen.

Im Jahr 2019 wird die Bundesnetzagentur eine Konsultation der Betreiber von Wartungseinrichtungen vornehmen und ihren Abschlussbericht gemäß §§ 64, 65 ERegG erstellen. Der Abschlussbericht wird dann der Bundesregierung und dem Eisenbahninfrastrukturbeirat übergeben.

Die Bundesnetzagentur wird prüfen, wie Überlastungsverfahren und der Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (PEK) zu mehr Kapazität führen können. In der Arbeitsgruppe 3 des "Runden Tisches Baustellenmanagement" wird die Bundesnetzagentur ihre Tätigkeit auch im Jahr 2019 weiter fortsetzen.

Im weiteren Fokus der Bundesnetzagentur stehen auch die weiteren Aufgaben des Störungsmanagements (Baustellen, Wetter etc.) und des Anreizsystems. Verstärkt im Fokus der Bundesnetzagentur stehen unter anderem auch die Kapazitätsbewirtschaftung (Planung, Optimierung, engpassoptimierte Steuerung).

Die Bundesnetzagentur möchte auf Grund der neuen Vorgaben durch die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 mit den Marktakteuren in einem Marktdialog den neuen Rechtsrahmen treten und seine Auswirkungen erläutern. Die Bundesnetzagentur wird im Jahr 2019 kritisch beobachten, ob Neueinsteiger und Zugangsberechtigte, die Kapazitäten im Gelegenheitsverkehr anmelden, durch die Mitnutzungsmöglichkeiten und vorhandenen Restkapazitäten ausreichend Chancen zur Abbildung ihrer Verkehrshalte erhalten.

Die Bundesnetzagentur wird im Jahr 2019 damit befasst sein, die Obergrenze der Gesamtkosten für ausgewählte Unternehmen und die Entgelte der Betreiber der Schienenwege zu genehmigen. Darüber hinaus plant die Bundesnetzagentur auch die Entgeltgenehmigung für die Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG.

Auf internationaler Ebene wird die Arbeitsgruppe der IRG-Rail die Anwendung der Ausnahmeregelung nach Artikel 2 Absatz 2 der Durchführungsverordnung EU/2017/2177 durch die europäischen Regulierungsbehörden beobachten und analysieren. Hierdurch soll eine konsistente Anwendung des Rechtsaktes in den Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Darüber hinaus wird sich die IRG-Rail in

Arbeitstreffen und Workshops über Erfahrungen und Informationen austauschen. Sie wird zur Erarbeitung und Entwicklung bewährter Praktiken bei der Verbesserung der Bedingungen für grenzüberschreitende Zugverkehre beitragen.

Anhang

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
ANST	Allgemeinen Nutzungs- und Geschäftsbedingungen für Schienentankstellen der DB Energie GmbH
ARAFER	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires/französische Regulierungsbehörde
ART	italienische Verkehrsregulierungsbehörde
BHE	Bremische Hafeneisenbahn GmbH
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CID	Corridor Information Document
C-OSS	Corridor One-Stop-Shop
DIT	Duisburg Intermodal Terminal GmbH
DUSS	Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße mbH
DVO	Durchführungsverordnung
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
ENRRB	European Network of Rail Regulatory Bodies/Netzwerk europäischer Eisenbahnregulierungsbehörden
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
ERFA	European Rail Freight Association
ERTMS	European Rail Traffic Management System/Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem

ETCS	European Train Control System/Europäisches Zugsicherungssystem
e. V.	eingetragener Verein
EMVG	Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln/Elektromagnetische-Verträglichkeit-Gesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
ff.	folgend
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HKX	Hamburg-Köln-Express GmbH
HPA	Hamburg Port Authority
INBP	Infrastrukturnutzungsbedingungen für Personenbahnhöfe
IRG-Rail	Independent Regulators' Group Rail/Zusammenschluss unabhängiger Eisenbahnregulierer in Europa
ISG	InfraServ GmbH & Co. KG Gendorf KG
KPIs	Key Performance Indicators
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PaPs	Pre-arranged Paths
PCS	Path Coordination System
PEK	Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität
Pkm	Personenkilometer

PRIME	Plattform of Rail Infrastructure Managers in Europe/Zusammenschluss europäischer Eisenbahninfrastrukturbetreiber
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RFC	Rail Freight Corridor
RFI	Rete Ferroviaria Italia/italienischer Infrastrukturbetreiber
RMMS	Rail Market Monitoring Scheme/Marktbeobachtung der europäischen Ebene
RRX	Rhein-Ruhr-Express
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
RNE	Rail Net Europe
SERAC	Single European Railway Area Commitee/Komitologieausschuss des Eisenbahnbereichs
SGV	Schienengüterverkehr
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SNB	Schienennetz-Nutzungsbedingungen
t	Tonne(n)
tkm	Tonnenkilometer
TPS	Trassenpreissystem
TKG	Telekommunikationsgesetz
VDV	Verband deutscher Verkehrsunternehmen e. V.
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
ZAS	Zweckverband Abfallverwertung Südostbayern



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333